

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Retratos de um Brasil Analfabeto:
uma avaliação do Programa Brasil Alfabetizado sob a
ótica dos analfabetos excluídos**

FERNANDA FELBERG ANTUNES
matrícula nº 108096454

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Jorge de Paula Paixão

ABRIL 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Retratos de um Brasil Analfabeto:
uma avaliação do Programa Brasil Alfabetizado sob a
ótica dos analfabetos excluídos**

FERNANDA FELBERG ANTUNES
matrícula nº 108096454

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Jorge de Paula Paixão

ABRIL 2013

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora

Produzir os analfabetos/as é arrancar-lhes a voz da
participação, da cidadania e da vida social com dignidade.

(Paulo Freire)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por me dar saúde e oportunidade para cumprir mais essa etapa importante na minha vida.

Gostaria de agradecer a todos que, de algum modo, contribuíram para finalizar essa monografia. Em especial:

À minha mãe, Myrian Camargo Felberg, pelo apoio e paciência em todos os momentos. Minha ouvinte de todas as horas. Se não fosse você, certamente, eu não teria chegado até aqui.

Ao meu irmão, Daniel Felberg Antunes, pelas palavras de incentivo, em especial as dadas nos momentos em que eu não queria ouvir.

Ao meu queridíssimo amigo, Fernando da Matta, não tenho palavras para descrever a importância que você tem na minha vida. Sem você, é provável que eu ainda estivesse vagando pelas incertezas da vida.

À minha terapeuta, Lucia Chataignier, pelas força e dedicação ao seu trabalho que transformaram minha mente e minha alma e foram determinantes para que eu seguisse em frente.

Ao meu professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Ricardo Chaves Lima, por me mostrar a economia de uma forma simples e apaixonante.

Ao meu orientador, Marcelo Jorge de Paula Paixão, o mais paciente de todos. Obrigada, professor, por aceitar me auxiliar na construção desse trabalho, pelo importante direcionamento, por me fazer pensar e analisar as desigualdades e por me mostrar a importância desse pensar. Passei a admirá-lo imensamente pelo seu maravilhoso trabalho em defesa do que acredita. Sou grata a você pelo estímulo, pelo apoio e pela compreensão.

À todos vocês meu muito obrigada!

RESUMO

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é, desde 2003, a principal política do governo voltada para a Alfabetização de Jovens e Adultos. O programa, lançado pela Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) e transferido, em 2004, para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) tinha como objetivo não somente ser uma porta de acesso à cidadania através da erradicação do analfabetismo entre jovens, adultos e idosos, como também servir de incentivo ao aumento da escolarização desses indivíduos. O presente trabalho consiste numa análise da efetividade do PBA sob o ponto de vista dos analfabetos excluídos. Para tanto, escolheu-se como objeto de estudo o grupo de pessoas com 15 anos ou mais que se declaram analfabetos e que estão fora das classes de Alfabetização de Adultos ou de qualquer outra classe formal de ensino conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) entre os anos de 2003 e 2011. Confirmou-se, segundo os dados oficiais, que a execução do Programa ficou muito aquém das metas estabelecidas. O resultado foi um número significativo de analfabetos que não freqüentavam nenhuma classe regular de ensino fundamental nem turma de Alfabetização de Adultos. Diante dos números alarmantes fez-se uma análise do perfil dessas pessoas com recortes por Grandes Regiões, Faixa Etária, Área de localização de Domicílio, Sexo e Cor ou Raça, a qual, acredita-se poder servir de subsídios ao governo na busca por melhorias em sua política de modo a alcançar um número maior de analfabetos. Observou-se que o grupo analisado era composto, em sua maioria, por indivíduos adultos, na faixa entre 40 a 64 anos, pretos e pardos, mulheres, que moravam na região Nordeste e habitavam a zona rural. A permanência do mesmo perfil das pessoas historicamente excluídas das oportunidades de educação demonstra que a efetividade do PBA é bastante questionável.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

AJA	Alfabetização de Jovens e Adultos
CNAEJA	Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
DPEJA	Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos
EEx	Entes Executores
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundação Educar	Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IES	Instituições de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MEC	Ministério da Educação
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAS	Programa Alfabetização Solidária
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PEI	Programa de Educação Integrada
PLANFOR	Plano Nacional de Formação do Trabalhador
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PPALFA	Plano Plurianual de Alfabetização
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
SEA	Serviço de Educação de Adultos
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS.....	13
<i>I.1 Alfabetização no contexto da educação para todos</i>	13
<i>I.2 Perspectiva histórica da alfabetização de jovens e adultos no Brasil</i>	14
I.2.1 Do período colonial ao fim da Primeira República: religiosidade, falta de compromisso e descentralização	14
I.2.2 A educação na formação do Estado-Nação: Início da <i>Era Vargas</i>	17
I.2.3 A era das reformas: a década de 1940 até o fim do período militar.....	20
I.2.4 A educação como direito: da Constituição de 1988 até o início do governo Lula...	24
CAPÍTULO II – PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO	29
<i>II.1 Razões para criação e objetivos do programa</i>	29
<i>II.2 Estrutura do Programa Brasil Alfabetizado</i>	31
<i>II.3 O Programa Brasil Alfabetizado em números</i>	34
II.3.1 Fase de Implantação (2003 – 2006)	35
II.3.2 Fase de reformulação (2007 – 2010)	39
II.3.3 Cenário em 2011	42
CAPÍTULO III – PERFIL DOS ANALFABETOS EXCLUÍDOS DAS CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS	44
<i>Introdução</i>	44
<i>III.1 Metodologia</i>	45
<i>III.2 Resultados</i>	47
III.2.1 Grandes Regiões	47
III.2.2 Faixa Etária.....	51
III.2.3 Cor ou Raça	53
III.2.4 Sexo	56
III.2.5 Área de localização de Domicílio.....	57
<i>Conclusão</i>	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Índices de analfabetismo da população de 15 a 69 anos, segundo Faixa Etária - Brasil - 1940/1979

Tabela 1.2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 1997-1999

Tabela 1.3 - Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 1997-1999

Tabela 2.1 - Distribuição dos recursos destinados a Educação de Jovens e Adultos – 2003

Tabela 2.2 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação - 2004

Tabela 2.3 - Histórico orçamentário das ações de capacitação de alfabetizadores e concessão de bolsas ao alfabetizador – recursos do Orçamento Geral da União – 2003-2006.

Tabela 2.4 - Execução das metas físicas do Programa Brasil Alfabetizado – 2005-2006

Tabela 2.5 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação – 2007

Tabela 2.6 - Execução das metas físicas do Programa Brasil Alfabetizado – 2008-2010

Tabela 2.7 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação – 2011

Tabela 3.1 - Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais - Brasil - 2003-2011

Tabela 3.2 - Pessoas analfabetas com 15 anos ou mais, estudantes ou não, por curso que frequentavam - Brasil - 2003-2011

Tabela 3.3 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Grandes Regiões - 2003-2011

Tabela 3.4 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Grandes Regiões (em %) - 2003-2011

Tabela 3.5 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Faixa Etária - 2003-2011

Tabela 3.6 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Faixa Etária (em %) - 2003-2011

Tabela 3.7 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Cor ou Raça - 2003-2011

Tabela 3.8 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Cor ou Raça (em %) - 2003-2011

Tabela 3.9 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Sexo - 2003-2011

Tabela 3.10 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Sexo (em %) - 2003-2011

Tabela 3.11 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Área de Localização do Domicílio - 2003-2011

Tabela 3.12 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Área de Localização do Domicílio (em %) - 2003-2011

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentam, por Regiões - 2011

INTRODUÇÃO

O tema da Educação de Jovens e Adultos (EJA) é, no Brasil, uma questão de destaque, tendo em vista a existência de uma demanda potencial por essa modalidade de educação, dado as deficiências do sistema escolar brasileiro que, de acordo com Passos (2008, p.102) continua produzindo grandes contingentes de pessoas com escolaridade insuficiente. Como consequência a EJA brasileira é, ainda hoje, baseada em um modelo que visa a alfabetização e a compensação do atraso escolar.

Ao falar em educação nos tempos do Brasil Colônia, observa-se que esta tinha mais um caráter religioso que propriamente de instrução da população adulta. O ensino fazia o papel de propagador da língua como forma de manter a dominação da cultura europeia. Muito embora a preocupação com a EJA já aparecesse na Constituição de 1934, foi somente a partir dos anos 40 que se observaram ações efetivas para favorecer grande parte da população que ficou fora da escola por um extenso período de tempo. Entretanto, "o direito, mais amplo, à educação básica, só seria estendido aos jovens e adultos na Constituição Federal de 1988" (DI PIERRO et al., 2001, p.63). Logo, esta representou um marco do reconhecimento da EJA como um direito.

Ao passo que a Era Vargas representou o princípio da reformulação do papel do Estado enquanto responsável por conservar e desenvolver a educação como instrumento de transmissão de valores e do sentimento patriótico, a década de 40 foi caracterizada por novas oportunidades educacionais trazidas com o intuito de acalmar as tensões da massa popular por melhores condições de vida e promover a instrução da população, agora urbanizada, para projetos de desenvolvimento.

Dentro dos programas adotados pode se destacar em 1947, a criação da Campanha Nacional de Educação de Adultos, coordenada pelo Serviço de Educação de Adultos (SEA), que tinha como objetivo enfrentar, de modo direto, o problema do analfabetismo de jovens e adultos, visto como o principal fator responsável pelo subdesenvolvimento do país. Em 1964, criou-se o Programa Nacional de Alfabetização de Adultos, que foi suspenso no início do regime militar a partir do golpe de 1964, já que este temia o poder de revolução dos movimentos educacionais.

Contudo, mesmo para os militares, não era interessante a manutenção das significativas taxas de analfabetismo. Assim, em 1969, o governo criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), para atender a população analfabeta entre 15 e 30 anos. Sua identificação com o regime autoritário trouxe descrédito ao programa e o mesmo foi extinto em 1985 e substituído pela Fundação Educar.

Após a Constituição Federal de 1988, que transformou a educação num direito de todos, o governo extinguiu a Fundação Educar, em 1990, e criou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, colocando os municípios a frente da responsabilidade pela Alfabetização de Adultos. Segundo Di Pierro et al. (2001, p.67), o desinteresse político e financeiro do governo federal resultou numa desmotivação por parte das demais esferas, concretizando a posição marginal da EJA no país. Tal posição foi mantida pelo governo Fernando Henrique Cardoso ao priorizar a reforma institucional da educação pública, período marcado por restrições do gasto público.

A permanência dos altos índices de analfabetismo deram razão à criação no início do governo Lula, em 2003, do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), com a finalidade de alfabetizar e elevar a escolaridade dos jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos que não frequentaram ou não tiveram acesso à escola na idade adequada. Uma característica importante do PBA, que permanece até hoje como principal política pública do governo voltada à Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA), é justamente a preocupação com continuidade dos estudos dos recém alfabetizados.

Dentro desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo avaliar a efetividade do PBA através de uma análise do percentual da população analfabeta com 15 anos ou mais que não participavam das turmas de Alfabetização de Adultos ou de qualquer outra classe formal de ensino durante o período de 2003 a 2011. Em complemento a essa análise, objetiva-se fazer uma avaliação do perfil destes indivíduos, através de recortes específicos por: Grandes Regiões, Faixa Etária, Área de localização de Domicílio, Sexo e Cor ou Raça. Avalia-se que a partir desse recorte possamos, com essa Monografia, dar subsídios para melhorias das políticas voltadas à AJA no Brasil.

A metodologia utilizada neste trabalho requereu, primeiramente, revisão bibliográfica e resumo da literatura sobre Educação de Jovens e Adultos e sobre políticas de combate ao analfabetismo adotadas pelo governo brasileiro. Ademais, foram realizados leituras e resumos sobre a legislação que criou e que direciona o andamento do PBA no período determinado e

avaliação dos relatórios a respeito da execução do Programa. Por fim, foram utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para a análise do perfil dos analfabetos fora da escola.

A hipótese deste estudo é que, apesar dos esforços do governo através da criação de programa específico de combate ao analfabetismo, uma grande parcela da população ainda não tem acesso à leitura e à escrita, sendo esse número maior ainda entre a população negra e parda, dado o histórico de discriminação presente na trajetória brasileira.

Para atingir o objetivo proposto, a monografia foi tratada em três capítulos. O primeiro traz uma perspectiva histórica da alfabetização dos jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade apropriada, desde o caráter religioso dos tempos de colônia, passando pelos programas direcionados à EJA até a criação do Programa Brasil Alfabetizado. O segundo capítulo faz uma breve análise do PBA, destacando as razões para sua criação, seus objetivos, sua estrutura de funcionamento e os resultados por ele alcançados. Em seguida, o terceiro e último capítulo apresenta os resultados da avaliação do percentual de analfabetos excluídos das turmas de Alfabetização de Adultos e de qualquer outra classe formal de ensino, como também traça as características destes, com os recortes citados acima. Por fim, a conclusão traz uma recapitulação dos resultados obtidos na avaliação dos microdados da PNAD comparando-os, como argumento de avaliação de sua efetividade, com os objetivos do PBA e com os recursos disponibilizados para tanto.

CAPÍTULO I – ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

I.1 Alfabetização no contexto da educação para todos

A preocupação em propiciar uma educação de qualidade para todos está presente desde a Constituição de 1934, onde, pela primeira vez, a educação é tratada como um direito de todos os indivíduos, representando um passo importante na garantia da cidadania. De acordo com Bobbio (1998, p.417), “o direito à instrução desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais: o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever intimamente ligado ao exercício da cidadania política”.

Dentre as várias etapas de escolarização, é na alfabetização que se enxerga o passo inicial para as demais conquistas educacionais e, conseqüentemente, da cidadania, por ser considerada a base do aprendizado. Além disso,

[...] a alfabetização é de importância crucial para a aquisição, por todas as crianças, jovens e adultos, de habilidades essenciais para a vida, que os capacitem a enfrentar os desafios que eles podem vir a encontrar na vida, representando um passo essencial para a educação básica, que consiste num meio indispensável para a participação efetiva nas sociedades e nas economias do século XXI (BRASIL, 2007a, p.146).

Nota-se que a alfabetização torna possível a real participação dos indivíduos nas decisões que circundam todo o âmbito político, econômico e social de sua existência. Permite-lhes usufruírem as oportunidades de aquisição de conhecimento, sendo de importância central para todos os níveis educacionais, com destaque, contudo, para a educação básica.

O mundo atual é caracterizado pela expansão e modernização de exigências em todos os setores e a educação está sendo marcada por progressos na busca por uma "concepção ampliada que compreende a alfabetização como etapa inicial da educação básica e instrumento para uma formação integral ao longo da vida" (DI PIERRO et al., 2008, p.7).

Observa-se que, de uma maneira geral, a alfabetização se insere no contexto da educação para todos não só como a primeira fase de aprendizado, mas também como uma “chave” essencial para o desenvolvimento do homem enquanto participante ativo de uma sociedade. Nesse sentido,

[...] a criação de ambientes e sociedades alfabetizados é de importância essencial para os objetivos de erradicação da pobreza, de redução da mortalidade infantil, de contenção do crescimento populacional, de consecução da igualdade entre os gêneros e de estabelecimento de um desenvolvimento sustentável, da paz e da democracia (BRASIL, 2007a, p.146).

Mesmo com essa leitura mais moderna do papel da alfabetização, dentro do qual representa uma condição necessária para a busca da solução dos demais problemas sociais, Di Pierro et al. (2008, p.7) afirma que no Brasil ainda impera o “modelo compensatório de escolarização voltado à alfabetização e recuperação do atraso escolar”. Este é, segundo a autora, desenvolvido em instalações inadequadas e com recursos humanos despreparados que não levam em consideração as especificidades de cada aluno e suas necessidades de aprendizado.

O surgimento desse modelo poderá ser observado através da análise histórica do desenvolvimento da Alfabetização de Jovens e Adultos no Brasil, com destaque para as políticas públicas educacionais do Governo brasileiro ao longo do tempo, detalhadas no próximo tópico.

1.2 Perspectiva histórica da alfabetização de jovens e adultos no Brasil

1.2.1 Do período colonial ao fim da Primeira República: religiosidade, falta de compromisso e descentralização

A denominação Educação de Jovens e Adultos (EJA), tal como conhecemos, é recente no Brasil. De acordo com Cunha (1999, p.9), no Brasil Colônia,

quando se falava de educação para a população não-infantil, fazia-se referência apenas à população adulta, que também necessitava ser doutrinada e iniciada nas ‘cousas da nossa santa fé’. Como pode-se perceber, havia um caráter mais religioso do que educacional.

As ações voltadas para a educação de adultos no período colonial girava em torno de aulas de catequese em geral, “uma vez que não se pode falar ainda de uma escola institucionalizada no século XVI, nos moldes que conhecemos hoje” (BITTAR; FERREIRA, 2004, p.173). Nessa época, eram os jesuítas que faziam o papel de educadores ao manter uma ação educativa missionária.

As casas de bê-á-bá foram instituídas pelos jesuítas em 1549, no mesmo ano da chegada do padre Manuel da Nóbrega. Dentre os que o acompanhavam estava Vicente Rijo, primeiro a organizar uma “escola” cujo alunado era composto, sobretudo, por crianças

mamelucas bilíngües. Mas, de acordo com Bittar e Ferreira (2004, p. 173), a ‘escola de ler e escrever’ de Rijo não se limitava a ensinar crianças, já que era igualmente frequentada pelos índios adultos. Também foram os jesuítas os responsáveis pelas escolas de humanidades frequentadas pelos colonizadores e seus filhos.

A marca peculiar da educação no século XVI é o fato dela acontecer anteriormente à aprovação, em 1599, do *Ratio Studiorum*, um conjunto de normas que definiu currículos e regras de todas as escolas jesuíticas da época. Não havia, portanto, nenhuma normatização e as escolas foram formadas sem levar em consideração o que diziam as Constituições da Companhia de Jesus.

Pelo contrário, a sua particularidade consiste em ter sido muito mais uma experiência nascida do ambiente e das condições históricas dadas do que de uma fidelidade absoluta aos preceitos emanados da Contra-Reforma, especialmente se levarmos em conta um fator extremamente importante que foi o isolamento quase total em que viveram os jesuítas do primeiro século no Brasil (BITTAR; FERREIRA, 2004, p.173).

Sobre esses religiosos, Haddad e Di Pierro (2000, p. 108) afirmam que acumulavam o papel de propagar normas de comportamento e ensinar as ocupações necessárias ao funcionamento da economia colonial. O colégio tinha a missão de preservar a cultura portuguesa. O processo de aculturação dos povos indígenas, desencadeado pela Companhia de Jesus, teve no campo educacional um aliado fundamental para a disseminação de uma única língua, necessária à sustentação da cultura europeia na colônia.

Em 1750, o rei de Portugal, D. José I, nomeou para seu ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, com a função de recuperar a economia colonial portuguesa, enfraquecida devido a tentativa frustrada de passar da etapa mercantil para a industrial. O ministro reforçou o Pacto Colonial através das reformas pombalinas, cujo principal objetivo era proporcionar condições econômicas que permitissem competir com as nações estrangeiras.

Para Cunha (1999, p.9),

há que se ressaltar a fragilidade da educação ou do sistema de educação (se assim pode ser chamado) naquele período, considerando que a educação não era responsável pelo aumento da produtividade, pois esta se dava a partir do aumento do número de escravos, o que refletia o descaso dos dirigentes com a educação.

Dentro desse contexto, foi proclamada, em 1755, a libertação dos indígenas da tutela religiosa em todo o Brasil, no intuito de assegurar um crescimento populacional, através da

miscigenação, que permitisse o controle do interior, nas fronteiras. Como a educação jesuítica não mais convinha aos interesses estratégicos do Estado colonial, Pombal obrigou os jesuítas a sair do Brasil em 1760, atitude que culminou na desorganização da estrutura educacional construída por eles.

Foi através do Alvará Régio de 28 de junho de 1759 que o Marquês de Pombal, ao mesmo tempo expulsou os jesuítas de Portugal e de suas colônias, suprimindo as escolas e colégios jesuíticos de Portugal e de todas as colônias; criou as aulas régias ou avulsas de Latim, Grego, Filosofia e Retórica, que deveriam substituir os extintos colégios jesuítas e criou a figura do 'Diretor Geral dos Estudos', para nomear e fiscalizar a ação dos professores (SECO; AMARAL, 2006, p.7).

Ainda de acordo com Seco e Amaral (2006, p.5), “a expulsão dos jesuítas significou, entre outras coisas, a destruição do único sistema de ensino existente no país”. Esse sistema de educação jesuítica foi substituído por um novo sistema educacional baseado em aulas isoladas, as quais tornaram o ensino desordenado e com uma estrutura fragmentada quando comparada à proporcionada pelo dos jesuítas. A reforma educacional pombalina passou para as mãos do Estado o comando da educação das elites coloniais, pois o governo não poderia deixar de suprir a significativa lacuna na vida educacional acarretada pela extinção dos colégios jesuítas.

A ingerência do Estado nas questões de educação começa a ganhar vulto a partir deste período, concomitante com a idéia do desenvolvimento de sistemas nacionais de educação, ligados aos processos político-sociais de consolidação dos Estados Nacionais europeus (SECO; AMARAL, 2006, p.9).

O Governo português assumiu definitivamente o controle da educação colonial, que passou a ser considerada uma questão de Estado. Entretanto, observa-se que tal estrutura servia a uns poucos, em sua imensa maioria, filhos das elites coloniais. De acordo com Schwarcz (1993, p.23), o ensino na colônia ficou limitado às escolas elementares, não existindo centros de formação superior e pesquisa. Essa situação, de acordo com a autora, ficaria inalterada até meados do século XIX.

Só se tem conhecimento de novas ações voltadas para a educação de jovens e adultos no período do Império. Embora a primeira constituição de 1824 já visasse o direito à gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos, isso não passou de intenção legal, especialmente em virtude de uma interpretação como direito só das crianças (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.109).

Parece, contudo, ter havido alguns esforços pontuais no Brasil Império para implantação de determinadas reformas educacionais, entre as quais a criação de “classes

noturnas de ‘ensino elementar para adultos analfabetos’” (CUNHA, 1999, p.9-10). Apesar disso, Haddad e Di Pierro (2000, p. 109) afirmam que “ao final do Império, 82% da população com idade superior a cinco anos era analfabeta”.

O índice de iletrados na população adulta permaneceu alto durante a Primeira República, período marcado por uma descentralização da responsabilidade pelo ensino básico, que ficou nas mãos dos Estados e municípios. De acordo com Haddad e Di Pierro (2000, p. 109), mesmo sem o apoio da União, esse período foi caracterizado por reformas educacionais que levavam em consideração o estado precário do ensino básico.

Os dados mostram, contudo, que tais esforços tiveram pouco efeito prático. “O censo de 1920, realizado 30 anos após o estabelecimento da República no país, indicou que 72% da população acima de cinco anos permanecia analfabeta” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.110).

Até esse período não havia uma preocupação com políticas educacionais específicas para a educação da população, em especial, dos jovens e adultos em defasagem escolar. Esse pensamento só veio a mudar quando do início dos processos de industrialização e urbanização do Brasil. Para Cunha (1999, p.10), o desenvolvimento industrial contribuiu para valorizar a educação de adultos sob quatro aspectos distintos, a saber: o domínio das técnicas produtivas; a ascensão social; o progresso e a ampliação da base de voto. Foi somente a partir dos anos 40 que se deram iniciativas concretas com a "preocupação de oferecer os benefícios de escolarização a amplas camadas da população até então excluídas da escola" (DI PIERRO et al., 2001, p.59).

Mas antes de analisar o período marcado pelo compromisso com a EJA é importante se voltar ao momento em que a preocupação com a afirmação do Estado-Nação brasileiro se manifestou com maior força, a Era Vargas, e observar como se deu a questão da educação nesse contexto e quais as condições instaladas nesse período que permitiram transformar a educação de adultos num problema de política nacional. É o que será feito a seguir.

I.2.2 A educação na formação do Estado-Nação: Início da *Era Vargas*

O fim da República Velha e o início da Era Vargas, com a Revolução de 30, representou um marco no que tange à reformulação do papel do Estado em todos os setores, inclusive na educação. De acordo com Mortatti (2010, p. 330),

a partir dos anos de 1930, com o processo de unificação, em nível federal, de iniciativas políticas em todas as esferas da vida social, a educação e, em particular, a alfabetização passaram a integrar políticas e ações dos governos estaduais como áreas estratégicas para a promoção e sustentação do desejado desenvolvimento nacional.

Esse período foi caracterizado por reafirmar o direito de todos e o dever do Estado para com o ensino ao cobrar do setor público a responsabilidade pela manutenção e desenvolvimento da educação, que era considerada uma ferramenta de neutralização das desigualdades sociais. Tal particularidade ficou bem representada pelo movimento da Escola Nova, o qual defendia uma igualdade de oportunidades de educação para todos que seria proporcionada pelo setor público.

A Igreja Católica, ao se ver ameaçada pela difusão das ideias racionais, buscou um papel político usando a educação como área estratégica, que tinha por finalidade “a adaptação dos desiguais a uma ordem social naturalmente hierárquica” (SCHWARTZMAN et al., 1984). O movimento Escola Nova¹ surge como consequência do aumento da demanda por educação devido a pressões por um tipo de ensino satisfatório às necessidades vindas com a industrialização. De acordo com SCHWARTZMAN et al. (1984), "o sistema educacional deveria corresponder à divisão econômico-social do trabalho. A educação deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades de acordo com os diversos papéis atribuídos às diversas classes ou categorias sociais".

Os militares da Era Vargas mantinham uma posição compatível com a da Igreja, acentuando o papel da educação na busca da segurança e ordem nacional. Nesse mesmo período, o Ministério da Educação (MEC) fez um pacto com a Igreja através da elaboração de um grande painel de normas, regulamentos e projetos para a reformulação total do sistema educacional do país.

Ainda segundo o autor,

o que dava à educação naqueles tempos a relevância política que ela já não mantém era a crença, por quase todos compartilhada, em seu poder de moldar a sociedade a partir da formação das mentes e da abertura de novos espaços de mobilidade social e participação (SCHWARTZMAN et al., 1984).

¹ O movimento Escola Nova foi um movimento de renovação do ensino, ocorrido na primeira metade do século XX, especialmente forte na Europa, na América e no Brasil. Suas ideias foram trazidas para o Brasil já em 1882 por Rui Barbosa (1849-1923). John Dewey, filósofo norte americano que influenciou a elite brasileira com o movimento da Escola Nova, acreditava que as escolas deveriam se tornar pequenas comunidades. Contudo, "a Escola Nova não conseguiu modificar de maneira significativa o modo de operar das redes de escolas e perdeu força sem chegar a alterar o cotidiano escolar" (HAMZE, 2005).

No período do Estado Novo a educação serviu como um projeto estratégico de mobilização controlada, estando vinculada a questões de segurança nacional. A meta fundamental da intervenção do Exército era a construção de barreiras eficazes à propagação de doutrinas consideradas perigosas à defesa da nacionalidade. Nesse sentido, "... a educação deveria estar, antes de tudo, a serviço da nação" (SCHWARTZMAN et al., 1984).

A educação tornou-se, portanto, um instrumento de transmissão de valores que permitiam a homogeneização e disciplina dos homens e das sociedades, sendo, portanto, utilizado como recurso de poder. "As experiências de construção nacional em processo na época, como o nazismo, o fascismo e o comunismo, tratavam a educação como o instrumento por excelência de fabricação de tipos ideais de homens que assegurassem a construção e a continuidade de tipos também ideais de nações" (SCHWARTZMAN et al., 1984).

Nesse contexto, também foi criado, sob responsabilidade da União, o Plano Nacional de Educação (PNE). Em 1936, o governo realizou um questionário para elaboração do PNE de modo a atingir o objetivo de juntar uma série de princípios e opções educacionais divergentes. Nas respostas, cada agente defendeu seus princípios, interesses e recursos disponíveis. Os representantes da Escola Nova queriam a centralização e controle governamental da educação, enquanto a Igreja, dona das escolas privadas, defendia liberdade e autonomia das escolas, opondo-se à educação como instrumento do Estado.

Sobre o plano,

[...] previsto pela Constituição de 1934, deveria incluir entre suas normas o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória. Esse ensino deveria ser extensivo aos adultos. Pela primeira vez a educação de jovens e adultos era reconhecida e recebia um tratamento particular (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.110).

A segunda parte do plano definia o modo como a educação seria organizada. O ensino pré-primário seria atribuição das famílias e de escolas privadas, com participação eventual do poder público no caso de crianças pobres. O ensino primário, de acordo com Capanema (apud SCHWARTZMAN et al., 1984), serviria de instrumento para moldar os indivíduos, ao possibilitar a comunicação de todas as espécies de hábitos e atitudes. Por essa razão seria atribuição dos Estados e ficaria responsável pela transmissão do sentimento patriótico.

Capanema (apud SCHWARTZMAN et al., 1984) defendia que "um ensino de vida humana ao qual faltasse a consciência da significação histórica da pátria e da importância de

seu destino no mundo falhariam à sua finalidade própria". Para ele, a difusão do sentimento de pertencimento a uma nação e dos valores serviam para disciplinar as gerações e garantir a continuidade da pátria.

Esses pensamentos nacionalistas, associados à conjuntura de desigualdade de acesso à educação básica, trouxeram as condições necessárias para que, na segunda metade do século XX, fossem criadas as primeiras políticas públicas nacionais de Educação de Jovens e Adultos. De acordo com Haddad e Di Pierro (2000, p.111),

o Estado brasileiro, a partir de 1940, aumentou suas atribuições e responsabilidades em relação à educação de adolescentes e adultos. Após uma atuação fragmentária, localizada e ineficaz durante todo o período colonial, Império e Primeira República, ganhou corpo uma política nacional, com verbas vinculadas e atuação estratégica em todo o território nacional.

Marcada por uma sucessão de campanhas massivas de alfabetização, as políticas deixavam claro a redefinição do papel do Estado, através de reformas educativas e descentralização da educação básica, como poderemos observar no tópico a seguir.

I.2.3 A era das reformas: a década de 1940 até o fim do período militar

A década de 1940 foi marcada pela ação do Estado em prol da alfabetização de jovens e adultos como resultado da urbanização das massas populares e consequentes pressões destes por melhores condições de vida. A educação primária foi brindada pela criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, do qual 25% dos recursos desse fundo eram destinados à educação de adolescentes e adultos analfabetos. Para Cunha (1999, p.10), é a partir daí que, “frente aos altos índices de analfabetismo no País, a educação de adultos passa a ter relevância e uma certa independência”.

De acordo com Haddad e Di Pierro (2000, p.111), a ampliação das oportunidades educacionais além de servir para apaziguar as tensões era importante para “prover qualificações mínimas à força de trabalho para o bom desempenho dos projetos nacionais de desenvolvimento propostos pelo governo federal”.

Em 1945, a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ampliou as dimensões desse movimento de esforço em educar a população adulta analfabeta. Em 1947 foi instalado o Serviço de Educação de Adultos (SEA), “que tinha por finalidade a reorientação e coordenação geral dos trabalhos dos planos anuais

do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.111).

O SEA foi o responsável por coordenar o movimento denominado Campanha Nacional de Educação de Adultos, cujo objetivo era enfrentar diretamente o problema do analfabetismo adulto. Esse movimento enxergava o analfabetismo como a razão da falta de desenvolvimento do país, como podemos observar nas palavras de Cunha (1999, p.11) ao identificar o adulto analfabeto “como elemento incapaz e marginal psicológica e socialmente”.

Ainda segundo a autora, o pensamento só mudou a partir da difusão da nova pedagogia de alfabetização de adultos criada por Paulo Freire, a qual se pautava no entendimento da relação entre a problemática educacional e a problemática social. “Antes apontado como causa da pobreza e da marginalização, o analfabetismo passou a ser interpretado como efeito da pobreza gerada por uma estrutura social não igualitária” (CUNHA, 1999, p.12).

Nesse contexto, a educação passou a ser condição necessária para a transformação do Brasil em uma nação desenvolvida. O modelo desenvolvimentista adotado nesse período trouxe, contudo, incertezas com relação à capacidade da economia brasileira responder as expectativas de crescimento do país, tendo em vista sua estrutura organizacional, o que culminou em insatisfação da população. A educação de adultos acabou se transformando também em um instrumento de ação política.

Contudo, a enorme queda no índice de analfabetos mostra porque esse período é considerado o de maior relevância quando analisamos os resultados das ações em prol da alfabetização de jovens e adultos no Brasil.

Os esforços empreendidos durante as décadas de 1940 e 1950 fizeram cair os índices de analfabetismo das pessoas acima de cinco anos de idade para 46,7% no ano de 1960. Os níveis de escolarização da população brasileira permaneciam, no entanto, em patamares reduzidos quando comparadas à média dos países do primeiro mundo e mesmo de vários dos vizinhos latino-americanos (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.111).

Em 1964, com a presença do professor Paulo Freire, criou-se o Programa Nacional de Alfabetização de Adultos do MEC, o qual foi interrompido após o golpe militar. O governo militar impôs uma ruptura através da repressão dos movimentos de educação, por serem estes considerados ameaça à ordem. Para Haddad e Di Pierro (2000, p.113), "a repressão foi a

resposta do Estado autoritário à atuação daqueles programas de educação de adultos cujas ações de natureza política contrariavam os interesses impostos pelo golpe militar". O governo temia que essas práticas auxiliassem na disseminação dos interesses populares.

Por outro lado, a manutenção dos altos índices de analfabetismo iam de encontro à proposta dos militares de construção de um grande país e, nesse sentido, a EJA não poderia ser abandonada. Para dar resposta a esse legitimado direito de cidadania, o governo criou, em 1967, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) com a promessa de erradicar o analfabetismo em 10 anos, buscando uma alternativa ao trabalho executado pela Cruzada ABC, um programa evangélico de caráter conservador que servia de maneira assistencialista aos interesses militares.

Em 1969, o MOBRAL se distanciou da proposta inicial e "passou a se configurar como um programa que, por um lado, atendesse aos objetivos de dar uma resposta aos marginalizados do sistema escolar e, por outro, atendesse aos objetivos políticos dos governos militares" (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.114).

Inicialmente direcionado à população analfabeta entre 15 e 30 anos, o MOBRAL era caracterizado pela descentralização operacional, obtendo proporções nacionais funcionando através de Comissões Municipais para a alfabetização de adultos. A direção do processo educativo era, contudo, centralizada pela Gerência Pedagógica do MOBRAL, responsável pelo planejamento e produção do material didático.

A década de 70 foi marcada pelo auge do controle autoritário pelo Estado. A atuação do MOBRAL devia passar por uma expansão do ponto de vista territorial e de continuidade dos estudos. Para tanto, de acordo com Haddad e Di Pierro (2000, p.115), foi dividido em dois programas: o Programa de Alfabetização e o Programa de Educação Integrada (PEI), que correspondia a continuidade do estudo através de uma versão compactada do curso de 1ª a 4ª série do antigo primário.

Em complemento ao MOBRAL, o Ensino Supletivo veio como um novo modelo de escola que tinha como objetivo recuperar o atraso, ao repor a escolarização regular de adolescentes e adultos que não puderam fazer em idade própria, e atualizar conhecimentos. Tal proposta proporcionava a formação de uma mão de obra compatível com o esforço para o desenvolvimento nacional. "Com o MOBRAL e o Ensino Supletivo, os militares buscaram

reconstruir, através da educação, sua mediação com os setores populares" (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.118).

O programa, porém, já tinha consolidado uma imagem, identificada ao regime autoritário, de um modelo de educação domesticadora e de baixa qualidade, tornando essa tentativa fracassada. Haddad e Di Pierro (2000, p.116) afirmam que "o MOBRAL foi criticado pelo pouco tempo destinado à alfabetização e pelos critérios empregados na verificação de aprendizagem". Para os autores, até a confiabilidade dos indicadores do programa era duvidosa. Desacreditado, foi extinto em 1985.

Em 39 anos, a taxa de analfabetismo sofreu uma queda de quase 33 pontos percentuais (Tabela 1.1). Enquanto em 1940, 54,5% da população entre 15 e 69 anos eram analfabetas, no final da década de 70 esse número passou para 21,8%. Observa-se, ainda, que mesmo após o crescimento do país a taxas econômicas recordes, as taxas de analfabetismos em 1979 permaneceram altas, sendo ainda mais significativas para os indivíduos acima de 50 anos, o que pode ser explicado pelo fato de as pessoas de faixas etárias mais avançadas não terem se beneficiado da expansão educacional das décadas imediatamente anteriores.

Tabela 1.1 - Índices de analfabetismo da população de 15 a 69 anos, segundo Faixa Etária - Brasil - 1940/1979

Grupos de Idade	Índices de Analfabetismo				
	1940	1950	1960	1970	1979
TOTAL	54,5	50,3	39,5	33,6	21,8
15 a 19 anos	57,3	47,2	34,0	24,3	12,1
20 a 24 anos	53,6	45,7	33,4	26,5	12,5
25 a 29 anos		47,7	35,1	29,9	15,9
30 a 34 anos	54,4		35,6	31,4	20,4
35 a 39 anos		49,6	41,9	34,7	24,3
40 a 44 anos				37,2	26,8
45 a 49 anos	58,1	53,5	46,8	40,5	31,1
50 a 59 anos	59,9	57,3	51,9	45,2	36,1
60 a 69 anos	63,5	60,5	57,1	50,5	46,4

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX.

Nota: A tabela foi reorganizada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

O fim do período ditatorial veio impor uma série de transformações no campo da educação. De acordo com Mortatti (2010, p. 331),

especialmente a partir do final da década de 1970, com o fim do regime ditatorial imposto pelo golpe militar de 1964 e com a intensificação da luta pela liberdade política e social do país, a luta pela democratização da educação centrou-se na defesa do direito à escolarização para todos, da universalização do ensino e da maior participação da comunidade na gestão da escola.

No contexto da Nova República, o modelo adotado pelo MOBREAL não encontrava espaço e o governo abriu mão da execução direta, substituindo o Movimento pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - Fundação Educar, subordinada a estrutura do MEC e transformada em apoio técnico e financeiro.

O período imediatamente posterior à retomada do governo pelos civis, que será melhor explorado no próximo tópico, se caracterizou por um alargamento do campo dos direitos sociais, o que culminou na conquista do direito universal ao ensino fundamental público e gratuito na Constituição de 1988.

I.2.4 A educação como direito: da Constituição de 1988 até o início do governo Lula

No ano de 1988, de acordo com dados do IBGE (2007), a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais perfazia um total de 18,9%. A aprovação da Constituição nesse mesmo ano representou um marco no direito de todos à escolarização e na responsabilidade do setor público pela oferta gratuita de ensino aos jovens e adultos já que, até então, o Estado fugia ao dever de afirmar os direitos sociais. "Com a Constituição promulgada em 1988, o dever do Estado com a educação de jovens e adultos é ampliado ao se determinar a garantia de 'ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria'" (CUNHA, 1999, p.14).

Além de asseverar o direito a educação básica e estendê-lo aos jovens e adultos, um artigo nas disposições transitórias da Carta Magna estabelecia um prazo de dez anos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, o qual foi eliminado na reforma educacional de 1995 através de uma Emenda Constitucional.

Em março de 1990, foi extinta a Fundação Educar, o que, de acordo com Haddad e Di Pierro (2000, p.121), "representou a transferência direta de responsabilidade pública dos programas de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos da União para os

municípios". No mesmo ano, objetivando substituir a atuação da Fundação, o governo criou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) "com o objetivo proclamado de mobilizar a sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não-governamentais" (DI PIERRO et al., 2001, p.66). De acordo com os mesmos autores, a falta de controle sobre recursos do programa levou à sua extinção apenas um ano após sua concepção.

O período foi, portanto, marcado pela distribuição dos recursos entre as esferas de governo estadual e municipal, ficando a União responsável apenas por cumprir a função supletiva e redistributiva. Foi criado, em cada um dos estados, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), repartido proporcionalmente às matrículas registradas, e que favorecia o ensino fundamental de crianças e adolescentes. Para Haddad e Di Pierro (2000, p. 123), essa nova estrutura deixou descoberto o financiamento da educação básica de jovens e adultos.

Essa tendência à descentralização do financiamento e dos serviços consolidou-se na década de 90. A falta de estímulo político e de apoio financeiro por parte do governo federal resultou na falta de motivação por parte das demais esferas públicas e um consequente declínio dos programas estaduais e municipais. Além disso, concretizou a posição marginal ocupada pela educação de jovens e adultos, tal como afirma Di Pierro et al. (2008, p. 8):

A colaboração entre as três esferas de governo na provisão da educação básica é regida nacionalmente desde 1998 por um sistema de fundos contábeis, em que a educação de jovens e adultos é contemplada em condições desvantajosas em comparação com as outras modalidades de ensino.

Com relação à alfabetização, observa-se ainda na década de 90 o surgimento de parcerias entre órgãos da administração e universidades públicas no intuito de criar um movimento de reorganização do ensino que, segundo Moratti (2010, p. 337), “reafirmava a importância estratégica da alfabetização para a consecução dos ideais de redemocratização do país”.

Em 1994, às vésperas no final do governo tampão de Itamar Franco, foi concluído um novo plano de política educacional, o Plano Decenal, que fixava metas de prover acesso à progressão no ensino fundamental para milhões de analfabetos. Para Haddad e Di Pierro (2000, p.121-122), o governo do novo presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu a priorização de uma reforma institucional da educação pública em detrimento ao Plano realizado pelo governo anterior. Segundo os mesmos autores, o período da reforma foi

marcado pela restrição do gasto público e por uma política de estabilização econômica, o que resultou na manutenção da posição marginal da educação de jovens e adultos no âmbito das políticas públicas.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, apresentou como novidade a integração da educação de jovens adultos ao ensino básico comum ao abolir a distinção entre ensino regular e supletivo. Na segunda metade da década tiveram início três programas federais de formação de jovens e adultos de baixa renda e escolaridade envolvendo governo, sociedade civil e instituições de ensino, a saber: o Programa Alfabetização Solidária (PAS), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR).

O primeiro se destinava ao público juvenil dos municípios e periferias urbanas com os índices mais elevados de analfabetismo do país. Com cinco meses de duração, não foi muito eficiente visto que menos de um quinto dos beneficiários adquiriu a capacidade de ler e escrever pequenos textos. O segundo era uma proposta de alfabetização inicial de trabalhadores rurais assentados que se encontravam na condição de analfabetismo absoluto e o terceiro pretendia aprimorar a qualificação profissional da população economicamente ativa através da elevação da escolaridade de jovens e adultos do campo e da cidade.

De fato, ao longo do século XX o percentual de analfabetos absolutos no conjunto da população veio declinando continuamente, alcançando na metade dos anos 90 um patamar próximo a 15% dos jovens e adultos brasileiros. Em 1996, entretanto, quase um terço da população com mais de 14 anos não havia concluído sequer quatro anos de estudos e aqueles que não haviam completado o ensino obrigatório de oito anos representavam mais de dois terços da população nessa faixa etária (HADDAD; DI PIERRO, 2010, p.126).

Os anos que se sucederam continuaram trazendo melhorias nas taxas de analfabetismo no país. De 1997 a 1999 o índice de analfabetismo entre jovens e adultos reduziu em 1,4 pontos percentuais, totalizando 13,3% da população com mais de 15 anos (Tabela 1.2). A diferença dos índices entre as regiões Nordeste e Sudeste, apesar de ainda bastante significativa, reduziu em virtude dos ganhos percentuais maiores na primeira. Quando levamos em conta o período de 1988 a 1999 observa-se uma redução de 5,6 pontos percentuais na taxa de analfabetismo (18,9% para 13,3%).

Tabela 1.2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 1997-1999

Regiões	1997	1998	1999
Brasil	14,7	13,8	13,3
Norte	12,7	11,8	11,6
Nordeste	29,4	27,5	26,6
Sudeste	8,6	8,1	7,8
Sul	8,3	8,1	7,8
Centro-Oeste	12,4	11,1	10,8

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX.

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

Embora os esforços empenhados pelo governo Fernando Henrique tenham sido essenciais para melhoria dos índices relativos à alfabetização de jovens e adultos, para Haddad e Di Pierro (2000, p.126) seriam necessários mais de quatro anos de estudos com qualidade para o indivíduo adquirir as habilidades e competências que o torne plenamente alfabetizado o que colocava quase um terço da população jovem e adulta brasileira na categoria de analfabetos funcionais² (Tabela 1.3).

Tabela 1.3 - Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais, segundo as Grandes Regiões - Brasil - 1997-1999

Regiões	1997	1998	1999
Brasil	32,0	30,5	29,4
Norte	31,1	30,5	28,7
Nordeste	49,7	47,8	46,2
Sudeste	24,5	23,1	22,3
Sul	24,3	23,2	21,8
Centro-Oeste	29,0	27,3	27,1

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX.

Notas: 1 Analfabetismo funcional refere-se às pessoas com menos de 4 anos de estudo.

2 A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

Esses dados inquietantes não representavam uma realidade particular da nação brasileira, estando presente em diversos países em desenvolvimento, razão pela qual as Nações Unidas instituíram o período entre 2003 e 2012 como a Década da Alfabetização. O objetivo era "colocar a alfabetização no centro de todos os níveis dos sistemas educacionais nacionais e de todos os esforços visando ao desenvolvimento" (BRASIL, 2007a, p.150).

² Em geral, uma pessoa é considerada analfabeta funcional quando possui menos de 4 anos de estudo completos. Essa definição leva em consideração que o processo de alfabetização somente se consolida, de fato, entre as pessoas que completaram a 4ª série, em razão das elevadas taxas de regressão ao analfabetismo entre os não-concluintes desse nível de ensino (BRASIL.IBGE, 2003).

Seguindo esse propósito, foi criado, em 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) com o objetivo de elevar a escolaridade dos jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos que não frequentaram ou não tiveram acesso à escola na idade adequada. Em 2005, o presidente Luís Inácio Lula da Silva lançou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) destinado a promover a inclusão social dos jovens de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não haviam concluído o ensino fundamental. O programa buscava a reinserção destes jovens não só na escola como no mundo do trabalho, permitindo o exercício efetivo de sua cidadania. A partir de 2008, a política educacional se fixou numa abordagem mais universalista. De acordo com Di Pierro et al. (2008, p.7), a criação desses programas de alfabetização e elevação de escolaridade proporcionou uma redefinição da posição da EJA no início do terceiro milênio.

O Programa Brasil Alfabetizado permanece até hoje como a principal política do governo federal destinada a Alfabetização de Jovens e Adultos. Para atender às diversas demandas surgidas ao longo desse período o Programa passou por uma série de adaptações e reformas. O próximo capítulo tratará das razões que propiciaram a criação do Programa, bem como explicitará como é sua estrutura atual e quais os resultados obtidos até o presente momento.

CAPÍTULO II – PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO

II.1 Razões para criação e objetivos do programa

O capítulo anterior mostrou a existência, ao longo da história do Brasil, de diversas campanhas com intenção de alfabetizar a totalidade da população jovem e adulta. Embora a educação como direito estivesse presente desde a Constituição de 1934, na prática, a desigualdade marcou as condições de oferta de ensino e alguns grupos foram constantemente excluídos desse privilégio.

O principal problema observado, além da questão da temporalidade da maioria dos programas voltados à alfabetização de jovens e adultos, foi a não preocupação com a continuidade dos estudos após essa fase do aprendizado. Esse fato é refletido nas significativas taxas de analfabetismo funcional observadas na população brasileira. Segundo dados obtidos na síntese de indicadores da PNAD (BRASIL.IBGE, 2003), em 2002, enquanto 11,8% da população com 15 anos ou mais era analfabeta, 26% eram considerados analfabetos funcionais, ou seja, tinham menos de quatro anos de estudo.

Objetivando mudar essa realidade, no início do Governo Lula, o Ministério da Educação (MEC) anunciou que a alfabetização de jovens e adultos seria uma prioridade. Foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), que como o próprio nome diz, tinha como objetivo erradicar o analfabetismo durante o mandato de quatro anos do governo. Além disso, prezava pela garantia de continuidade do processo de escolarização dos alunos.

Nesse intuito, a SEEA lançou, no segundo semestre de 2003, o Programa Brasil Alfabetizado, o qual foi transferido para a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) após reestruturação na organização do MEC, em 2004. Dentro da SECAD, a Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (DPEJA) assumiu como desafio central o enfrentamento da enorme dívida histórica do país com esse público, através do compromisso de criar instrumentos e políticas que conduzam os jovens e adultos para os sistemas de ensino.

O Brasil Alfabetizado foi instituído pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, com o objetivo principal, conforme encontrado no site do Ministério da Educação (MEC/SECAD), de “promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil”. Esse programa teve sua estrutura reorganizada por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Sua concepção reconhece a educação como direito humano e necessário à construção do indivíduo como cidadão, em qualquer momento da vida, vendo a alfabetização como porta de acesso à cidadania.

O Programa buscou "se firmar como uma política pública que, por ser contínua, além de se preocupar com a alfabetização em português e matemática, se preocupa também com a continuidade dos estudos desses recém alfabetizados" (BRASIL, 2006a, p. 14). Com essa visão, supera o caráter de campanha, usualmente ligado a meras iniciativas de Alfabetização de Jovens e Adultos, tendendo a se tornar uma política pública integrada ao esforço educacional e constituindo um dos eixos estratégicos da educação no país.

Ao colocar a alfabetização de jovens e adultos como fator prioritário na agenda educacional do país,

o governo federal chamou para si a responsabilidade política e constitucional de induzir, sustentar e coordenar um esforço nacional para a oferta de alfabetização de qualidade. Desta forma, o Programa Brasil Alfabetizado adotou uma concepção de política pública que reconhece e reafirma o dever do Estado de garantir a educação como direito de todos (MEC, 2011a, p.6-7).

Embora a União tenha assumido esse compromisso, a efetivação do programa é realizada através do desenvolvimento de ações de alfabetização pelo Estado, Distrito Federal e Municípios em conjunto com instituições de ensino superior e organizações sem fins lucrativos. De acordo com o MEC (2011b, p.1), o apoio da União se dá por meio de transferência de recursos financeiros suplementares aos que aderirem ao Programa e do pagamento de bolsas-benefício a voluntários no papel de alfabetizadores, tradutores-intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e coordenadores de turmas de alfabetização em atividade. Além do apoio financeiro, faz-se necessário o suporte pedagógico para que os entes federados incorporem gradativamente o atendimento em suas redes de ensino e tenham condições de realizar tal atendimento com qualidade e efetividade.

Para atingir o objetivo proposto o Programa visa atender, prioritariamente, os Estados e Municípios com maiores índices de analfabetismo. Destacam-se como objetivos específicos do Programa (BRASIL.MEC, 2011a, p.8):

a) criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens, adultos e idosos que não tiveram acesso ou permanência no ensino fundamental; b) promover com qualidade o acesso à educação de jovens, adultos e idosos e sua continuidade no processo educativo; c) mobilizar gestores estaduais e municipais para ampliar a oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA; d) qualificar a oferta de alfabetização para jovens, adultos e idosos por meio da implementação de políticas de formação, de distribuição de materiais didáticos e literários, de incentivo à leitura e de financiamento.

Observa-se a constante preocupação dos formuladores dessa política em não apenas difundir a alfabetização entre jovens, adultos e idosos brasileiros e promover a progressiva continuidade dos estudos, como também propiciar aos alfabetizadores uma formação adequada de modo a oferecer uma alfabetização de qualidade e acessível ao maior número possível de indivíduos. O PBA surgiu, portanto, com o papel de erradicar o analfabetismo no Brasil através de um ensino contínuo e de qualidade, permitindo aos indivíduos jovens e adultos se tornarem cidadãos participativos dentro da sociedade. O tópico a seguir trará um resumo da estrutura atual do programa desenvolvida para atingir o resultado proposto.

II.2 Estrutura do Programa Brasil Alfabetizado

O Programa Brasil Alfabetizado, embora esteja presente em todo o território nacional, presta atendimento prioritário a 1.928 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% (90% dessas localidades ficavam localizados na região Nordeste), conforme informado no site do Ministério da Educação (MEC/SECAD). Todas as pessoas que tem 15 anos ou mais, e que não tiveram acesso à escolarização na idade apropriada, tem direito a ingressar no Programa.

O órgão responsável pela coordenação e pelo gerenciamento dessa política é a SECAD. Além de gerenciar o Programa em nível nacional, esta instituição presta apoio pedagógico aos entes federados parceiros, validando e analisando as solicitações de adesão e as respectivas propostas metodológico-pedagógicas. No campo operacional, tem o papel de distribuir obras literárias às turmas e acompanhar a autorização dos pagamentos dos bolsistas.

O PBA possui cinco características que o definem (BRASIL, 2006, p. 15-16), algumas delas já citadas no item anterior. Em primeiro lugar trata-se de uma gestão participativa como pode ser constatado pela existência de uma Comissão Nacional de Alfabetização e Educação

de Jovens e Adultos (CNAEJA), instância de caráter consultivo constituída por 14 representantes de diferentes instituições civis, com o objetivo de assegurar transparência e consulta pública, além de auxiliar o MEC na formulação das ações de alfabetização de jovens e adultos através do acompanhamento, sob os aspectos sociais, da execução do Programa.

A segunda característica é a descentralização, pois é realizado através da transferência de recursos da União para um grupo de parceiros composto por Estados, Distrito Federal e Municípios, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Instituições de Ensino Superior (IES), os quais, para aderirem ao Programa, necessitam criar um Plano Plurianual de Alfabetização (PPALFA) contendo a meta de atendimento a ser alcançada, as ações pedagógicas e o plano de formação inicial e continuada. Essa parceria permite ao governo federal aproveitar a capilaridade já construída obtendo maior flexibilidade e uma melhor adequação à realidade brasileira.

A terceira particularidade do PBA é a preocupação com a continuidade da alfabetização através do incentivo aos alunos recém alfabetizados a se matricularem em turmas de Educação de Jovens e Adultos. A quarta característica é a transversalidade, isto é, o programa é integrado com diversos outros programas que trabalham com populações historicamente excluídas ou que possuem difícil acesso à escolarização, tais como pescadores, presidiários, quilombolas, entre outros. A quinta e última é a prioridade na avaliação, feita atualmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no intuito de promover constantes melhorias às atividades oferecidas.

O apoio da União se dá, portanto, através de transferências dos recursos financeiros realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão que acumula também a função de analisar a prestação de contas desses recursos e de fazer o pagamento das bolsas-benefício mensalmente. O montante dos recursos repassados pelo MEC a título de apoio às ações de alfabetização é baseado no número de alfabetizando das zonas rurais e urbanas, tendo maior peso o número previsto no PPALFA para a zona rural.

O repasse dos benefícios está condicionado ao recebimento pela SECAD do PPALFA e do Termo de Adesão dos entes interessados em participar do Programa. Os recursos são transferidos em duas parcelas, a saber: a primeira equivalente a 70% do valor total calculado em até 30 dias após aprovação do PPALFA e a segunda igual a 30% do valor total em até 30 dias após o início das últimas turmas ativas.

De acordo com o MEC (2011b, p.3), o valor de apoio destina-se ao financiamento da formação inicial e continuada dos voluntários que assumem tarefa de alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores-intérpretes de LIBRAS; à aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar, a qual corresponde à merenda fornecida durante o período das aulas aos alfabetizandos matriculados e frequentes; ao transporte de alfabetizandos; à aquisição de material escolar; à aquisição ou reprodução de material pedagógico e literário para uso nas turmas e de apoio ao professor em geral; e à aquisição ou reprodução de material didático para aqueles que não fizeram parte do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA).

Além do valor de apoio, o MEC paga bolsas aos voluntários cadastrados e ativos. A bolsa pode ser suspensa se constatadas irregularidades tais como a substituição do bolsista do programa, a verificação de informações incorretas do bolsista, a constatação da frequência inferior à estabelecida pelo programa ou o acúmulo indevido de benefícios.

Ainda segundo o MEC (2011b, p.8-9), os chamados Entes Executores (EEx), formados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis por indicar o gestor local e disponibilizar sua equipe de apoio. Além disso, localizam e identificam jovens, adultos e idosos, analfabetos absolutos, para cadastrá-los em turmas de alfabetização do PBA e estabelecem critérios pedagógicos para selecionar os alfabetizadores e coordenadores de turmas (professores da rede pública), realizar sua nomeação e promover sua formação inicial e continuada.

Os Entes Executores assumem, também, a responsabilidade pelo monitoramento do pagamento das bolsas e por encaminhar egressos do Programa para cursos de EJA, garantindo, assim, a oportunidade para continuidade no estudo. Outro papel essencial desses EEx é manter atualizados os dados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), de modo que sejam informações confiáveis e úteis. O SBA é a ferramenta de gestão operacional do Programa Brasil Alfabetizado, responsável pela consolidação das informações sobre a operacionalização e execução das ações, utilizada para o cadastramento de parceiros, alfabetizandos e alfabetizadores.

Os gestores locais indicados elaboram todos os relatórios solicitados no SBA, em especial os relatórios de frequência dos bolsistas e dos alfabetizandos, sendo responsáveis por checar o cumprimento das ações dos voluntários. Acompanham também as alterações em relação ao planejado no PPALFA ocorridas durante a execução do Programa, informando-as a

SECAD e estabelecem estratégias de acompanhamento e avaliação. Juntamente com os coordenadores de turma, são responsáveis por planejar a formação continuada dos alfabetizadores e articular o encaminhamento dos alunos alfabetizados para a EJA de modo a darem continuidade aos estudos (BRASIL.MEC, 2011b, p.10).

Os coordenadores de turma são responsáveis pelo acompanhamento do processo de Alfabetização de Jovens e Adultos através da realização de uma supervisão pedagógica, de modo a planejar ações de alfabetização mais adequadas aos jovens, adultos e idosos da turma que acompanham. Outro papel desses atores é identificar os alfabetizandos com necessidades educacionais especiais, supervisionar as estratégias de fomento a leitura e a distribuição do material escolar. É de sua responsabilidade também a identificação das dificuldades de implementação do Programa (BRASIL.MEC, 2011b, p.11).

Para o reconhecimento do esforço empreendido pelos municípios em suas ações de erradicação do analfabetismo, o PBA institui 2 selos de certificação – Selo Município Livre do Analfabetismo e o Selo Município Alfabetizador -, bem como a Medalha Paulo Freire dada a uma pessoa ou instituição que, notoriamente, tenha contribuído no esforço para a universalização da alfabetização no Brasil (CARDONA, 2010).

É com essa estrutura que o MEC pretendeu reduzir pela metade, até o ano de 2015, a taxa de analfabetismo, conforme acordo assinado pelo Brasil durante a Conferência Mundial de Educação realizada no ano de 2000 em Dacar. Para tanto, fixa metas, ano a ano, no sentido de nortear as ações que serão desenvolvidas junto aos municípios, bem como dimensionar o volume de recursos que serão investidos em cada filiado ao programa em função do valor já despendido nos últimos anos de sua participação. O próximo item trará uma perspectiva dos resultados alcançados pelo programa desde sua criação até o ano de 2011.

II.3 O Programa Brasil Alfabetizado em números

Em 2003, o MEC não possuía mecanismo de acompanhamento e avaliação das ações descentralizadas do PBA necessário ao suporte às decisões da SECAD. Para atender essa demanda foi implantado, em 2004, o Sistema Brasil Alfabetizado como instrumento de gestão das ações implementadas. Além do acompanhamento realizado por meio da consulta aos dados alimentados pelas entidades parceiras no SBA, o Programa é avaliado através dos relatórios eletrônicos de acompanhamento, de contatos telefônicos, de correio eletrônico e de visitas *in loco* às turmas de alfabetização, as quais são selecionadas por aspectos captados no acompanhamento à distância ou por denúncias recebidas.

Com base nos dados dos Relatórios Anuais de Avaliação dos Planos Plurianuais, disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), segue uma breve avaliação dos recursos viabilizados e dos resultados obtidos pelo Programa Brasil Alfabetizado, até 2011, que incluem, entre outras informações relevantes, o número de municípios beneficiados, de alfabetizadores capacitados, de bolsas concedidas e de alunos alfabetizados.

II.3.1 Fase de Implantação (2003 – 2006)

O lançamento do PBA, em 2003, trouxe a necessidade de modificar a distribuição dos recursos federais destinados à Educação de Jovens e Adultos. Com o objetivo de atender novas atividades necessárias à implementação do Programa, o MEC recebeu, por meio de créditos especiais, R\$ 98,7 milhões para a ação ‘Alfabetização de Jovens e Adultos – Incentivo da União para os Alfabetizadores’ e R\$ 1,3 milhão para a ação ‘Capacitação de Alfabetizadores’ (Tabela 2.1). A tabela abaixo traz a distribuição do total de recursos recebidos pelo MEC em 2003 para a EJA.

Tabela 2.1 - Distribuição dos recursos destinados a Educação de Jovens e Adultos - 2003

Ação	Previsto	Realizado	%
Alfabetização de Jovens e Adultos nas Áreas de Reforma Agrária	13.500.000,00	10.900.891,00	80,7
Formação Continuada de Professores de Jovens e Adultos	8.000.000,00	6.210.930,00	77,6
Capacitação de Alfabetizadores	1.300.000,00	1.299.243,00	99,9
Alfabetização de Jovens e Adultos - Incentivo da União para alfabetizadores	98.700.000,00	96.333.437,00	97,6
Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos	321.023.297,00	298.325.423,00	92,9
Fomento a Projetos Especiais para Oferta de Ensino Fundamental a Jovens e Adultos	80.605.495,00	72.256.538,00	89,6
Material Didático-Pedagógico para Educação de Jovens e Adultos	6.000.000,00	5.998.511,00	100,0
Publicidade de Utilidade Pública	3.500.000,00	3.500.000,00	100,0
Produção e Distribuição de Programas da Rádio-Escola para Jovens e Adultos	555.000,00	553.040,00	99,6
TOTAL	533.183.792,00	495.378.013,00	92,9

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2004).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

É importante ressaltar, contudo, que além dessas ações direcionadas especificamente à Alfabetização da população Jovem e Adulta, a ação ‘Garantia de Padrão Mínimo de

Qualidade para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos', para a qual foram destinados mais de R\$ 321 milhões (Tabela 2.1), visava o aumento da oferta e a melhoria da qualidade da EJA como formas de reduzir as taxas de analfabetismo vigentes.

No ano de 2004, a fonte de recursos oriunda do Programa não foi suficiente para cumprir as metas físicas de todas as ações previstas. A saída para complementar o orçamento foi a busca por articulações com parceiros, tais como o apoio de empresas estatais a projetos de alfabetização de jovens e adultos (BRASIL, 2005, p.338). Mesmo assim, foi necessário priorizar a execução das ações de maior impacto aos objetivos do programa, as quais estão listadas abaixo (Tabela 2.2).

Tabela 2.2 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação - 2004

Ação	Financeiro			Físico		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Capacitação de Alfabetizadores	6.594.956,00	6.196.004,00	94,0	76.250	71.564	93,9
Distribuição de Obras Literárias com Linguagem Própria para o Recém Alfabetizado	3.000.000,00	2.670.747,00	89,0	758.120	0	0,0
Educação de Jovens e Adultos no Campo ⁽¹⁾	30.230.000,00	26.248.885,00	86,8	94.620 ⁽²⁾	57.697	-
Publicidade de Utilidade Pública	500.000,00	500.000,00	100,0	-	-	-
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	156.232.013,00	153.672.123,00	98,4	4.241 ⁽²⁾	73.771	-
TOTAL	196.556.969,00	189.287.759,00	96,3			

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2005).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

(1) Transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

(2) Teve alteração na Unidade de Medida

No ano de 2005 foram destinados R\$ 209,8 milhões para as ações de capacitação de alfabetizadores e de concessão de bolsas ao alfabetizador, mais que o dobro do recurso disponível no ano de criação do Brasil Alfabetizado e o equivalente a 29% a mais que o ano anterior (Tabela 2.3). Tal diferença deve-se, provavelmente, a uma compensação pela escassez de recursos disponibilizadas em 2004, que prejudicou a execução física da política naquele ano. A tabela abaixo apresenta a execução orçamentária do Programa para o período de 2003 a 2006. Observa-se que a execução foi de R\$ 648,8 milhões, correspondente a 98,2% dos recursos alocados.

Tabela 2.3 - Histórico orçamentário das ações de capacitação de alfabetizadores e concessão de bolsas ao alfabetizador – recursos do Orçamento Geral da União – 2003-2006.

Ano	Créditos Consignados (R\$)	Execução Orçamentária (R\$)	%
2003	99.999.996,00	97.632.674,00	97,6
2004	162.826.969,00	159.606.407,00	98,0
2005	209.875.000,00	209.807.956,00	99,9
2006	176.098.098,00	170.020.503,00	96,5
TOTAL	648.800.063,00	637.067.540,00	98,2

Fonte: TCU. Relatório de Monitoramento - Natureza Operacional. Programa Brasil Alfabetizado (2007).

Notas: 1 Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas – transferências concedidas.

2 Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) cancelados no exercício (X+1).

Em 2004, foram concedidas 73.771 bolsas aos alfabetizadores, a qual consistiu na principal ação do programa, responsável por 81,13% dos créditos executados (Tabela 2.2). No ano de 2005 foram 101.410 bolsas concedidas a alfabetizadores, o que representa um aumento de cerca de 50% em relação ao ano de 2004 e 96,6 % da meta estabelecida para o ano. Já para 2006 esse número foi reduzido para 86.775 bolsas, equivalente a 78,9% da meta física (Tabela 2.4).

Tabela 2.4 - Execução das metas físicas do Programa Brasil Alfabetizado – 2005-2006

Ação	2005			2006		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a Jovens e Adultos	1.560.852	3.342.531	214,1	1.792.852	3.327.307	185,6
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	105.000	101.410	96,6	109.959	86.774	78,9
Apoio a Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos	105.050	104.429	99,4	109.959	70.346	64,0
Apoio à Iniciativas de Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos	543.069	0	0,0	564.103	109.091	19,3
Apoio a Ações Assistenciais aos Alunos da Educação de Jovens e Adultos	96.000	0	0,0	9.600	800	8,3
Incentivo à leitura de Jovens e Adultos	1200000 ⁽¹⁾	457.300	38,1	600.000	13.000	2,2

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2007).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

(1) Teve alteração na Unidade de Medida

Foram capacitados 71.564 alfabetizadores no ano de 2004, o que equivale a 93,9% da meta física do ano (Tabela 2.2). O número passou para 104.429 alfabetizadores formados em 2005, quase 100% do previsto, representando um aumento de cerca de 45% em relação ao ano de 2004. Já no ano de 2006 o número de alfabetizadores formados sofreu uma redução,

perfazendo um total de 70.346 que consiste na realização de 64% da meta (Tabela 2.4). As justificativas para o não alcance das metas são problemas na execução dos recursos devidos ao "contingenciamento e ao longo período para efetivação do repasse dos recursos aos parceiros" (BRASIL, 2007c, p.24).

Em 2004, o MEC aumentou o período de duração dos cursos de alfabetização de seis para oito meses com o objetivo de melhorar a qualidade do aprendizado e instituiu uma remuneração básica para cada alfabetizador, independente do número de alfabetizados por turma (BRASIL, 2005, p.337). No ano de 2005 houve uma reformulação do objetivo do Programa, que passou a ser "garantir acesso e permanência de jovens e adultos a programas educacionais que visam atender às suas necessidades específicas de aprendizagem e formação" (BRASIL, 2005, p.338). O público-alvo foi ampliado de modo a considerar não só os analfabetos com 15 anos ou mais, mas também aqueles que possuem baixa escolarização. O intuito dessa modificação foi incentivar a continuidade dos estudos aos atendidos pelo programa em 2004, a fim de que completassem o ensino fundamental.

Ainda no exercício de 2005 foi implementada uma ampliação do leque de fontes de financiamento para iniciativas de alfabetização e educação de jovens e adultos, com o intuito de ampliar o atendimento do público-alvo para alcançar o objetivo do programa (BRASIL, 2006b, p.21). Além disso foi criada a ação 'Apoio a Projetos Especiais para Oferta de Educação Básica a Jovens e Adultos', através da junção de outras ações já existentes, visando atender às demandas de segmentos específicos, tais como a população prisional e comunidades de pescadores (BRASIL, 2006b, p.22). Em 2006, o Programa buscou aprofundar os estudos sobre a população atendida, visando reforçar a articulação entre a alfabetização e a Educação de Jovens e Adultos.

Todas essas ações permitiram promover a alfabetização de 1.962.996 alunos em 2003, atendidos em 2.966 municípios, sendo 1.107 das redes estaduais e 1.859 das redes municipais (BRASIL, 2004). Esses dados representaram um crescimento de 12,9% em relação a 2002, para redes estaduais e de 21,2% para municipais. O número de pessoas alfabetizadas foi reduzido, em 2004, para cerca de 1.700.000 pessoas devido à limitação dos recursos. Nesse mesmo ano, contudo, houve uma elevação de cerca de 59% no número de municípios atendidos, o que representa um total de 4.339 municípios (BRASIL, 2005, p.337). Em 2005 o número de alfabetizados atendidos totalizou 2.049.059, mas a elevação na cobertura geográfica foi pouco significativa, perfazendo um total de 4.500,00 Municípios (BRASIL,

2006b, p.21). Para o ano de 2006, a redução foi ainda maior, sendo atendidos 1.600.000 alfabetizando em 3.090 municípios (BRASIL, 2007c, p.22).

Em linhas gerais, conforme já mencionado, o fluxo de recursos financeiros sofreu descontinuidade nesse período, prejudicando a execução programada de algumas ações. O contingenciamento orçamentário e a demora no processo de adesão dos parceiros e na aprovação dos projetos foram os principais fatores que dificultaram o alcance das metas físicas. Foram identificados três aspectos inadequados na concepção do programa, a saber: insuficiência das ações, das metas físicas e da matriz de fonte de financiamento (BRASIL, 2005, p.338).

Verificou-se que a estratégia mais indicada para a implementação do Programa era a descentralização de sua execução, sendo o Município a base de operação. Ao mesmo tempo havia a necessidade de reforçar o sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações com recursos descentralizados (BRASIL, 2007c, p.24). A efetividade do alcance das ações de alfabetização ainda permaneceu um desafio comprovado na persistência de taxas elevadas de analfabetismo.

II.3.2 Fase de reformulação (2007 – 2010)

As ações do Programa foram redesenhadas ao longo de 2007. Dentre as ações mais relevantes podemos citar a focalização em 1.103 municípios prioritários na região Nordeste, norte de Minas gerais e no estado do Pará, com apoio técnico *in loco* de modo a elaborar diagnósticos específicos de acordo com a necessidade dos estudantes; pagamentos de bolsa para coordenadores de turma e; criação de linhas específicas de financiamento e estruturação do PNLA (BRASIL, 2008, p.22-23).

Com essa nova configuração o Programa pode atender a 96% dos Municípios prioritários, aqueles com taxas de analfabetismo absoluto de pessoas de 15 anos ou mais superior a 35%. O total de recursos destinados às ações de capacitação e de concessão de bolsas ao alfabetizador foi de R\$ 41.263.979,00 (Tabela 2.5) e o número de alfabetizando cadastrados totalizou 1.292.714 (BRASIL, 2008, p.22). O número de alfabetizadores e coordenadores de turmas formados foi de 90.363, sendo concedidas, 69.613 bolsas a alfabetizadores. As metas físicas dessas ações não foram atendidas tendo em vista o significativo contingenciamento dos recursos em 2007 (Tabela 2.5).

Tabela 2.5 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação – 2007

Ação	Financeiro			Físico		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a Jovens e Adultos	92.200.000,00	90.846.654,00	98,5	400.000	1.028.867	257,2
Apoio a Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos	12.375.000,00	11.302.101,00	91,3	109.959	90.363	82,2
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	52.625.000,00	29.961.878,00	56,9	110.459	69.613	63,0
Apoio à Iniciativas de Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos	4.600.000,00	3.637.186,00	79,1	55.600	55.569	99,9
Incentivo à leitura de Jovens e Adultos	90.000,00	80.080,00	89,0	900.000	0	0,0
TOTAL	161.890.000,00	135.827.899,00	83,9			

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

No âmbito da reformulação do Programa Brasil Alfabetizado, os entes federados passaram a ter de formular um PPALFA, contendo, entre outros, metas de alfabetização. Ademais, os entes federados tinham que se comprometer com a continuidade da educação dos alfabetizados, por meio da oferta progressiva de vagas do ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Em 2008, foram concedidas 84.895 bolsas aos alfabetizadores, o que correspondeu a apenas 67,9% da meta prevista (Tabela 2.6). “A meta prevista para 2009 foi o pagamento de bolsas a 165.000 alfabetizadores voluntários, sendo que a maior parte das bolsas correspondia ao ciclo 2008, outra parte ao ciclo 2009 e uma quantidade residual referente a valores remanescentes do ciclo 2007” (BRASIL.MEC, 2010, p.13). Foram 132.959 bolsas concedidas a alfabetizadores, o que representa um aumento de cerca de 56% em relação ao ano de 2008 e 80,6 % da meta estabelecida para o ano. Já para 2010 esse número sofreu uma redução significativa, passando para 52.438 bolsas, equivalente a 23,4% da meta física (Tabela 2.6).

A partir de 2008 as ações ‘Apoio à ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a Jovens e Adultos’ e ‘Apoio a Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos’ foram aglutinadas em uma única ação denominada ‘Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos’, medida pelo número de adesões ao Programa cada uma equivalendo a um projeto apoiado. Houve 1.220 adesões ao programa em 2008, equivalente a 24,4% do previsto, 1.317 em 2009, correspondendo a 1.292 prefeituras e 25 secretarias

estaduais de educação (MEC, 2010, p.14), número que ultrapassou a meta prevista em 31,7% e 2.553 em 2010, equivalente a 72,9% do planejado (Tabela 2.6).

Tabela 2.6 - Execução das metas físicas do Programa Brasil Alfabetizado – 2008-2010

Ação	2008			2009			2010		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	5.000	1.220	24,4	1.000	1.317	131,7	3.500	2.553	72,9
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	125.000	84.895	67,9	165.000	132.959	80,6	224.500	52.438	23,4
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos	1.000.000	1.729.451	172,9	2.000.000	2.901.809	145,1	2.900.000	2.041.902	70,4
Apoio à Iniciativas de Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos	27	30	111,1	150	111	74,0	156	92	59,0
Incentivo à leitura de Jovens e Adultos	100.000	0	0,0	350.000	298.950	85,4	865.000	115.203	13,3

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2011).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

O Programa Brasil Alfabetizado atendeu a cerca de 1.584.000 alfabetizandos no ano de 2008, em 2.245 municípios com turmas de alfabetização em funcionamento (BRASIL.MEC, 2008, p.11). Esse número passou para aproximadamente 2.100.000 alfabetizandos atendidos em 2009 e cobertura de 3.890 municípios brasileiros, sendo que, em 1.886 destes, foram realizadas assessorias locais para melhoria dos processos de alfabetização e garantia de continuidade dos jovens, adultos e idosos em turmas de EJA (BRASIL.MEC, 2010, p.7). Foram atendidos aproximadamente 1,9 milhões de alfabetizandos em 2010, sendo 1,4 milhões no Nordeste o que equivale a 74% do total (BRASIL, 2011b, p.38).

O Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização (PNLA), implementado em 2008,

tem por objetivo estabelecer uma política de fomento à leitura mais consistente, que se espera impactar sobre a continuidade da escolarização de jovens, adultos e idosos, e consequentemente sobre o desenvolvimento de suas habilidades de leitura e escrita ao longo do tempo e da garantia do processo de letramento (BRASIL.MEC, 2008, p.11).

De acordo com o relatório de gestão do MEC (2008, p.11) o Programa distribuiu cerca de 1,7 milhão de obras para os alfabetizandos do Programa em 2008. Em 2009 foram

distribuídas 2.621.036 de livros não somente aos alfabetizandos como também aos alunos da 1ª série da EJA fundamental (BRASIL.MEC, 2010 p.7). O Programa distribuiu mais de 2 milhões de livros aos alfabetizandos em 2010 (BRASIL, 2011b, p.38).

II.3.3 Cenário em 2011

O total de recursos destinados às ações de 'Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos' e 'Concessão de Bolsa ao Alfabetizador' foi de R\$ 472.003.924,00, com o empenho de recursos de aproximadamente R\$ 133 milhões para apoiar estados e municípios executores do Programa e R\$ 339,2 milhões referente ao pagamento das bolsas a voluntários (Tabela 2.7).

Tabela 2.7 - Execução Física e Financeira do Programa Brasil Alfabetizado, por ação – 2011

Ação	Financeiro			Físico		
	Previsto	Realizado	%	Previsto	Realizado	%
Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	152.800.000	132.803.924	86,9	3.500	1.239	35,4
Concessão de Bolsa ao Alfabetizador	377.650.000	339.200.000	89,8	250.000	28.517	11,4
Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos	319.740.000	294.970.615	92,3	18.095.800	14.109.028	78,0
Apoio à Iniciativas de Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos	36.882.840	5.056.377	13,7	132	28	21,2
Incentivo à leitura de Jovens e Adultos	16.512.238	0	0,0	865.000	0	0,0

Fonte: MPOG, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2012).

Nota: A tabela foi elaborada pela autora a partir dos dados da fonte citada.

Observa-se que foram concedidas 28.517 bolsas aos alfabetizadores em 2011, o que correspondeu a apenas 11,4% da meta prevista. Com relação ao ano de 2010, houve uma redução significativa no número de adesões ao programa, totalizando 1.239 projetos apoiados, equivalente a 35,4% do previsto (Tabela 2.7).

Em 2011, as ações do PBA atendeu aproximadamente 1,6 milhões de jovens e adultos, em uma abrangência de quase 4 mil municípios brasileiros. Além disso, no ano foram produzidos e distribuídos mais de 14 milhões de livros didáticos para alunos de alfabetização do PBA e da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), tendo sido investidos recursos superiores a R\$ 303,4 milhões (BRASIL, 2012. p.61). A análise se limitou ao ano de 2011 por se tratar do último ano com dados disponíveis durante a elaboração deste trabalho.

O próximo capítulo tratará de uma análise da realidade da alfabetização do Brasil no intuito de avaliar a efetividade do Programa Brasil Alfabetizado ao identificar o perfil dos

analfabetos com 15 anos ou mais que não frequentavam nenhuma turma de Alfabetização de Adultos, e que, portanto, não tiveram acesso ao Programa.

CAPÍTULO III – PERFIL DOS ANALFABETOS EXCLUÍDOS DAS CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS

Introdução

O presente capítulo tem o intuito de determinar as características dos jovens, adultos e idosos analfabetos que não participavam de nenhuma turma de Alfabetização de Adultos durante o período de 2003 a 2011, não tendo, portanto, acesso ao Programa Brasil Alfabetizado nem a nenhum outro sistema de educação formal. O objetivo é identificar onde o Programa poderia atuar de modo a desenvolver ações para chegar até essas pessoas em busca da obtenção de uma redução nas taxas de analfabetismo.

Os números apresentados no capítulo anterior deixam claro que o alcance do PBA ficou muito aquém das metas estabelecidas. De fato, o resultado disso pode ser constatado na permanência de altas taxas de analfabetismo ao longo da vigência do Programa (Tabela 3.1). Observa-se que de 2003, ano de sua criação, até 2011, a taxa de analfabetismo de jovens e adultos da população brasileira reduziu apenas três pontos percentuais, passando de 11,6% para 8,6% das pessoas com 15 anos ou mais.

Tabela 3.1 - Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais - Brasil - 2003-2011

Ano	Taxa analfabetismo (%)
2003	11,6
2004	11,5
2005	11,1
2006	10,5
2007	10,1
2008	10
2009	9,7
2011	8,6

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Buscando avaliar o alcance do PBA entre o grupo dos analfabetos com 15 anos ou mais, foi feita uma análise com recorte por Grandes Regiões, Faixa Etária, Condição do Domicílio (Urbano/Rural), Sexo e Cor ou Raça. Essa avaliação permitiu identificar que o

percentual de analfabetos com 15 anos ou mais sem frequentar nenhuma turma de Alfabetização de Adultos era muito significativo.

Diante desses resultados, foi feita uma avaliação do perfil desse grupo dentro dos mesmos recortes, de modo a dar subsídios para uma possível reformulação do Programa Brasil Alfabetizado no intuito de tornar a política mais eficaz no alcance do seu público alvo. Em cada uma das dimensões foi feita uma abordagem onde se procurou identificar quais seriam os grupos da população analfabeta que não frequentava a escola ou turmas de Alfabetização de Adultos.

O capítulo se divide, portanto, em quatro subseções, sendo a primeira delas essa introdução. A segunda é a metodologia seguida da análise empírica dos dados. A quarta e última tratará das conclusões a respeito dos resultados obtidos.

III.1 Metodologia

Para a realização do presente trabalho foram utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³, para os anos de 2003 a 2011, excetuando-se 2010 por se tratar de um ano censitário. A análise dos dados foi feita através da utilização do software estatístico *Statistical Package for Social Science* (SPSS), sendo a programação e a tabulação feitas pela autora.

O primeiro passo foi a aplicação de um filtro para delimitar a população com 15 anos ou mais que não sabe ler e escrever. Posteriormente, foi aplicado um novo filtro para identificar aqueles pertencentes a esse grupo que não frequentavam nenhuma turma de Alfabetização de Adultos. Esse último filtro permitiu verificar a existência de um pequeno grupo de indivíduos que, embora frequentasse uma turma regular de ensino fundamental, permaneciam sem saber ler e escrever (Tabela 3.2).

Devido a baixa densidade amostral desse grupo de analfabetos com 15 anos ou mais que frequentava classe regular do ensino fundamental, decidiu-se por agregá-lo, na análise dos dados ao grupo de jovens e adultos analfabetos que frequentavam alguma turma de Alfabetização de Adultos.

³ Como a pesquisa trata de uma amostra de domicílios foi necessário, inicialmente, fazer uma expansão da amostra utilizando a variável ‘peso por pessoa’ fornecida pela própria PNAD, de forma a obter indicadores mais compatíveis com o universo da população brasileira.

Tabela 3.2 - Pessoas analfabetas com 15 anos ou mais, estudantes ou não, por curso que frequentava - Brasil - 2003-2011

Ano	Não frequentavam escola	%	Frequentavam classe regular de ensino fundamental	%	Frequentavam classe de Alfabetização de Adultos	%	Total de analfabetos
2003	14.307.767	96,5	107.074	0,7	407.233	2,8	14.822.074
2004	14.702.206	96,9	98.066	0,6	370.735	2,4	15.171.007
2005	14.566.365	96,8	90.643	0,6	397.693	2,6	15.054.701
2006	13.980.284	96,9	84.568	0,6	365.536	2,5	14.430.388
2007	13.783.907	97,4	110.631	0,8	264.043	1,9	14.158.581
2008	13.896.857	97,4	104.857	0,7	270.742	1,9	14.272.456
2009	13.690.838	97,0	113.746	0,8	314.038	2,2	14.118.622
2011	12.634.131	98,2	102.893	0,8	128.527	1,0	12.865.551

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Essa primeira avaliação dos dados permitiu identificar o percentual de analfabetos que estavam fora do alcance do Programa Brasil Alfabetizado. Observa-se que, embora o número absoluto de jovens, adultos e idosos analfabetos no Brasil tenha reduzido de 14.822.074 em 2003 para 12.865.551 em 2011, o número absoluto de analfabetos com 15 anos ou mais que frequentava classe de Alfabetização de Adultos se reduziu em 68,44% ao longo do período de 2003 a 2011, totalizando 128.527 analfabetos neste último ano analisado (Tabela 3.2).

O percentual de analfabetos que não frequentavam a escola aumentou de 96,5% no ano da criação do PBA para 98,2% em 2011. Observa-se que esse índice foi crescendo ano a ano, com exceção de uma pequena queda de 0,4 ponto percentual de 2008 para 2009, recuperada no ano de 2011. Com relação ao grupo de analfabetos que frequentava classe regular de ensino fundamental, nota-se que o percentual destes em relação ao total de analfabetos permaneceu mais ou menos estável ao longo do período, variando entre 0,6% e 0,8%.

Enquanto no ano de 2003 o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais frequentando a Classe de Alfabetização de Adultos era de 2,8%, em 2011 esse percentual sofreu uma redução considerável, perfazendo apenas 1% da população analfabeta de jovens e adultos.

É importante salientar que o número absoluto de jovens, adultos e idosos analfabetos que frequentavam classe de Alfabetização de Adultos, utilizado nessa análise, refere-se à quantidade de pessoas na faixa etária de 15 anos ou mais que declararam não saber ler e escrever e frequentar classe de Alfabetização de Adultos. A discrepância entre os dados da PNAD relativos ao número de jovens, adultos e idosos analfabetos que são alunos de classes de Alfabetização de Adultos e os dados do número de alfabetizandos inscritos no Programa Brasil Alfabetizado pode ser creditada a diversos fatores.

O primeiro deles é a existência de um número significativo de pessoas frequentando classes de Alfabetização de Adultos que não se declararam propriamente analfabetos, ou seja, denotavam alguma habilidade para ler e escrever (no ano de 2011, por exemplo, eram mais de 153 mil pessoas). O segundo fator é que a coleta dos dados pela PNAD ocorre durante o mês de setembro, refletindo, portanto, o número de alunos matriculados no período da coleta e não durante todo o ano. Por fim, o tempo médio de duração do curso de alfabetização era de 6 meses em 2003 e passou a ser de 8 meses a partir de 2004, o que não permite identificar através da PNAD o real número de alunos matriculados anualmente.

III.2 Resultados

III.2.1 Grandes Regiões

A análise por Grandes Regiões para o período de 2003 a 2011 mostra que o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola foi bastante significativo em todas as regiões do Brasil (Tabela 3.3), variando entre 94,9% e 98,3% no ano de 2003, entre 96,4% e 98,5% em 2007, ano da reformulação do PBA, e entre 98% e 98,8% em 2011.

Para o período de 2003 a 2008, a região Norte foi a que apresentou os menores percentuais de analfabetos fora da escola, contudo, estes ainda eram bem elevados, a saber: 94,9% (2003), 96,4% (2004), 95,9% (2005), 95,7% (2006), 96,4% (2007) e 96,6% (2008) dos analfabetos jovens, adultos e idosos dessa região não frequentavam nenhuma classe escolar. Nos anos seguintes, a região Nordeste, que tinha atendimento prioritário pelo PBA, foi a que apresentou os menores índices, tendo 96,4% (2009) e 98% (2011) dos analfabetos com 15 anos ou mais sem frequentar nenhum tipo de turma regular de ensino ou classe de Alfabetização de Adultos.

Tabela 3.3 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Grandes Regiões - 2003-2011

Região	Situação escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Norte	Não frequentavam escola	94,9	96,4	95,9	95,7	96,4	96,6	96,6	98,2
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	5,1	3,6	4,1	4,3	3,6	3,4	3,4	1,8
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Nordeste	Não frequentavam escola	95,5	96,5	96,1	96,3	96,9	97,2	96,4	98,0
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	4,5	3,5	3,9	3,7	3,1	2,8	3,6	2,0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Sudeste	Não frequentavam escola	98,1	97,7	97,7	98,1	97,9	98,0	97,7	98,8
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	1,9	2,3	2,3	1,9	2,1	2,0	2,3	1,2
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Sul	Não frequentavam escola	98,3	97,8	97,7	97,6	98,5	97,4	97,7	98,1
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	1,7	2,2	2,3	2,4	1,5	2,6	2,3	1,9
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Centro-Oeste	Não frequentavam escola	97,4	97,0	98,0	97,6	98,5	97,6	98,1	98,0
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	2,6	3,0	2,0	2,4	1,5	2,4	1,9	2,0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

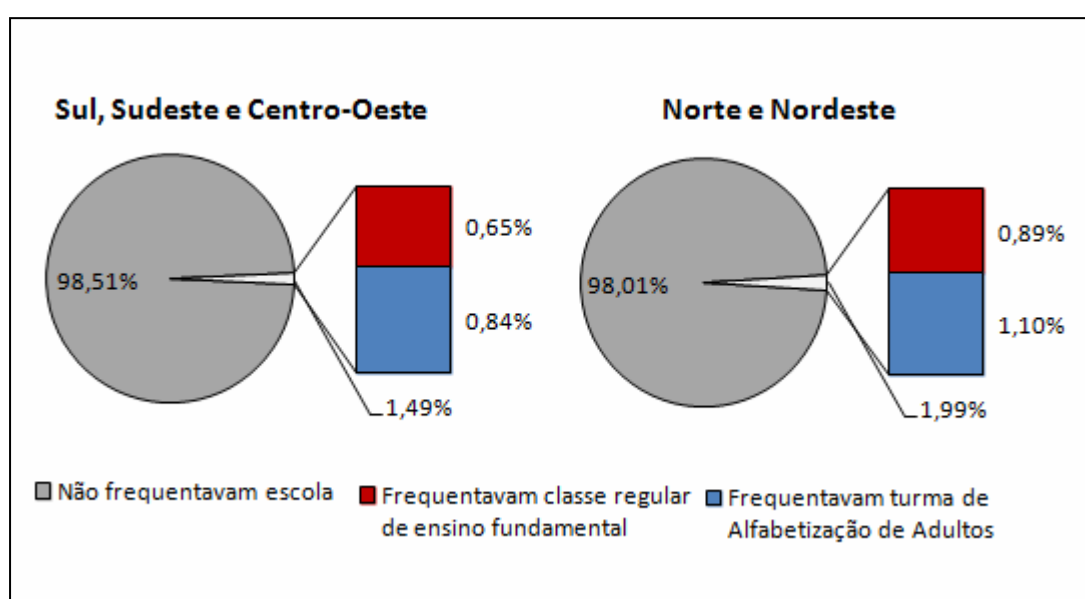
3 Os dados para os analfabetos que frequentavam classe regular ou turma de Alfabetização de Adultos foram agregados por conta da baixa densidade amostral.

Para as regiões Norte, Nordeste e Sudeste, 2011 foi o ano com o maior percentual de analfabetos com 15 anos ou mais excluídos da escola (98,2%, 98% e 98,8%,

respectivamente), já nas regiões Sul e Centro-Oeste, o ano com maior índice foi 2007 com 98,5% do grupo estudado fora da escola em ambas.

De modo a destacar o baixo alcance do Programa Brasil Alfabetizado foi feito um gráfico desagregando os dados para os analfabetos com 15 anos ou mais que frequentavam classe regular de ensino fundamental dos dados para os que frequentavam turma de Alfabetização de Adultos no ano de 2011 (Gráfico 3.1), agrupando a região Norte com a Nordeste e região Sul com a Sudeste e Centro-Oeste.

Gráfico 3.1 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Regiões - 2011



Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Observa-se que, para as regiões Norte e Nordeste o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais frequentando classe de Alfabetização de Adultos foi de 1,1%, índice um pouco apenas maior que o percentual de analfabetos jovens, adultos e idosos frequentando classe regular de ensino fundamental, que totalizou 0,89%. Para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste os percentuais foram ainda menores, totalizando 0,84% dos analfabetos com 15 anos ou mais frequentando classe de Alfabetização de Adultos e 0,65% desse mesmo grupo frequentando classe regular de ensino fundamental.

Muito embora a região Nordeste tenha apresentado os menores percentuais de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola nos últimos anos analisados (2009 e 2011), na avaliação do perfil desse grupo notou-se que ao longo de todo o período de 2003 a 2011, dentre as regiões do

país, o Nordeste seguiu sendo a região com maior número de analfabetos sem frequência à escola (Tabela 3.4). Isto significa dizer que, apesar de haver uma maior probabilidade de um indivíduo analfabeto residente no Nordeste ter tido acesso ao PBA, era nessa região que residiam a maior quantidade de pessoas jovens, adultas e idosas analfabetas que não frequentavam nenhum tipo de classe escolar.

Tabela 3.4 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Grandes Regiões (em %) - 2003-2011

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Norte	4,9	8,2	7,8	8,2	8,3	8,4	8,6	9,2
Nordeste	53,9	52,4	52,4	52,7	52,8	52,1	51,4	52,6
Sudeste	26,8	25,4	26,1	25,3	25,1	25,5	25,6	24,2
Sul	8,5	8,3	7,9	8,1	8,1	8,0	8,4	8,5
Centro-Oeste	5,9	5,7	5,8	5,7	5,8	6,0	6,1	5,5
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

O objetivo do Programa Brasil Alfabetizado era atender prioritariamente a região Nordeste, por esta apresentar os maiores índices de analfabetismo entre jovens e adultos. Contudo, os dados mostram variações pouco significativas para essa região ao longo do período analisado. Observa-se uma redução de 1,5 pontos percentuais de 2003 para 2004 (53,9% para 52,4%), mantido em 2005 (52,4%), seguido de pequenos aumentos em 2006 (52,7%) e em 2007 (52,8%) e novas reduções em 2008 e 2009 (52,1% e 51,4%, respectivamente). Em 2011, 52,6% dos analfabetos com 15 anos ou mais que não frequentavam escola habitavam o Nordeste brasileiro.

A região Sudeste apresentou o segundo maior índice, equivalente a 26,8% em 2003, 25,1% em 2007 e 24,2% em 2011. Foi seguida pelas regiões Norte com 4,9% (2003), 8,3% (2007) e 9,2% (2011) e Sul com 8,5% (2003), 8,1% (2007) e 8,5% (2011), cujos índices se comportaram de maneira estável ao longo de todo o período analisado. O número de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola, residentes na região Centro-Oeste, cujo índice também sofreu poucas variações de 2003 a 2011, foi de 5,9% (2003), 5,8% (2007) e 5,5% (2011).

III.2.2 Faixa Etária

Ao analisar os dados por faixa etária para o período de 2003 a 2011, nota-se em todas as idades um percentual alto de analfabetos fora da escola, com uma expressiva diferença entre os mais jovens, de 15 a 24 anos, que apresentaram os menores percentuais de analfabetos fora da escola, e o restante da população, estando os índices mais significativos entre os idosos com 65 anos ou mais (Tabela 3.5).

Tabela 3.5 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Faixa Etária - 2003-2011

Faixa Etária	Situação escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
15 a 24 anos	Não frequentavam escola	90,3	91,0	90,3	90,3	88,6	89,2	83,6	87,9
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	9,7	9,0	9,7	9,7	11,4	10,8	16,4	12,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
25 a 39 anos	Não frequentavam escola	95,4	95,8	95,5	95,7	96,1	96,5	95,7	97,8
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	4,6	4,2	4,5	4,3	3,9	3,5	4,3	2,2
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
40 a 64 anos	Não frequentavam escola	96,6	97,1	96,9	96,8	97,5	97,5	97,2	98,3
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	3,4	2,9	3,1	3,2	2,5	2,5	2,8	1,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
65 anos ou mais	Não frequentavam escola	99,0	99,0	99,0	99,0	99,3	98,9	99,2	99,4
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	1,1	0,8	0,6
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

3 Os dados para os analfabetos que frequentavam classe regular ou turma de Alfabetização de Adultos foram agregados por conta da baixa densidade amostral.

Enquanto o percentual de analfabetos fora da escola em 2003 foi de 90,3% para a faixa de 15 a 24 anos, esse índice foi de 95,4% para a faixa de 25 a 39 anos, 96,6% para a faixa de 40 a 64 anos e, aproximadamente, 99% para os analfabetos com 65 anos ou mais. Os anos de 2007 e 2011 seguiram o mesmo padrão, apresentando os menores percentuais para a faixa de 15 a 24 anos, equivalentes a 88,6% (2007) e 87,9% (2011). Esse índice ampliava para 96,1% (2007) e 97,8 (2011) para a faixa de 25 a 39 anos, para 97,5% (2007) e 98,3% (2011) para a faixa de 40 a 64 anos, chegando a um total de 99,3% (2007) e 99,4% (2011) dos analfabetos com 65 anos ou mais excluídos da escola.

Para todo o período analisado, a faixa etária de 15 a 24 anos foi a que apresentou os menores percentuais de analfabetos fora da escola, contudo, estes ainda eram bastante significativos, a saber: 90,3% (2003), 91% (2004), 90,3% (2005), 90,3% (2006), 88,6% (2007), 89,2% (2008), 83,6% (2009) e 87,9% (2011) dos analfabetos nessa faixa de idade não frequentavam nenhum tipo de turma regular de ensino ou classe de Alfabetização de Adultos.

Para a faixa de 15 a 24 anos, 2004 foi o ano com o maior percentual de analfabetos excluídos da escola (91%), já para as demais faixas de idade, o ano com maior índice foi 2011 com 97,8% dos analfabetos entre 25 e 39 anos fora da escola, 98,3% dos que tinham entre 40 e 64 anos e 99,4% dos com 65 anos ou mais.

Nota-se que, enquanto o percentual de analfabetos entre 15 e 24 anos fora da escola foi reduzindo ao longo do período, chegando a 83,6% em 2009 com um aumento para 87,9% em 2011, para todas as demais faixas etárias esse percentual foi aumentando ano a ano, com algumas reduções pouco significativas, como por exemplo, a redução de 95,8% para 95,5% para a faixa de 25 a 39 anos em 2005, a de 99,3% para 98,9% na faixa de 65 anos ou mais em 2008 e a de 97,5% para 97,2% na faixa de 40 a 64 anos em 2009.

Ao analisar a distribuição por faixa etária (Tabela 3.6), observa-se que durante o período inteiro, a grande maioria dos analfabetos excluídos da escola se encontravam na faixa etária de 40 a 64 anos, seguidos pelos na faixa de 65 anos ou mais, 25 a 39 anos e 15 a 24 anos, nessa ordem. Observa-se que o peso relativo dos jovens fora da escola na faixa de 40 a 64 anos, em relação aos demais, aumentou de 43,9% (2003) para 45,2% (2004), reduzindo um pouco para 45% (2005) e voltando a aumentar para 45,6% (2006) e 46,1% (2007) e diminuindo para 45,5% (2008) e 44,9% (2009). Em 2011, 45,1% dos analfabetos fora da escola se encontravam na faixa de 40 a 64 anos

Com relação à faixa de 15 a 24 anos, os índices, em relação aos demais, reduziram de 7,7% (2003) a 3,8% (2011), ou seja, no último ano analisado, apenas 3,8% dos analfabetos que não frequentavam escola pertenciam a essa faixa de idade. O comportamento foi semelhante para os analfabetos excluídos da escola na faixa de 25 a 39 anos, cujo peso relativo reduziu de 20,1% em 2003 para 18,1% em 2007, chegando a 15,8% em 2011.

Tabela 3.6 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Faixa Etária (em %) - 2003-2011

Faixa Etária	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
15 a 24 anos	7,7	7,3	6,7	5,8	5,3	5,0	4,4	3,8
25 a 39 anos	20,1	19,7	19,7	18,9	18,1	17,7	17,3	15,8
40 a 64 anos	43,9	45,2	45,0	45,6	46,1	45,5	44,9	45,1
65 anos ou mais	28,2	27,8	28,7	29,8	30,5	31,7	33,4	35,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Entre os analfabetos fora de classe regular de ensino fundamental ou de turma de alfabetização de adultos, em 2003, 28,2% eram idosos com 65 anos ou mais. O peso desse grupo aumentou significativamente ao longo do período, passando para 30,5% em 2007 e 35,3% em 2011. Os dados deixam claro que o combate ao analfabetismo, através do acesso a turmas de classe regular de ensino fundamental ou turma de Alfabetização de Adultos, foi mais eficiente entre os mais jovens e adultos na faixa de 15 a 39 anos do que entre os adultos e idosos com 40 anos ou mais.

III.2.3 Cor ou Raça

Na análise por Cor ou Raça, o percentual de analfabetos que não frequentavam escola também foi significativo para todos os grupos de Cor ou Raça estudados. Observa-se, entre os brancos, que um percentual um pouco maior de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais estava fora da escola (Tabela 3.7).

Esse índice foi de 97,6 % para brancos, 96% para pretos ou pardos e de 95% para os demais grupos no ano de 2003, de 97,7% para brancos, 97,2% para pretos e pardos e 99,6% para os demais grupos em 2007, ano da reformulação do Programa Brasil Alfabetizado, e de

98,4% para brancos, 98,1% para pretos e pardos e 98,6 para os demais grupos de Cor ou Raça em 2011.

Para o período de 2003 a 2011, o grupo dos pretos e pardos foi o que apresentou os menores percentuais de analfabetos fora da escola, contudo, estes ainda eram bem elevados, a saber: 96% (2003), 96,6% (2004), 96,3% (2005), 96,5% (2006), 97,2% (2007), 97,2% (2008), 96,8% (2009) e 98,1% (2011) dos analfabetos pretos ou pardos não frequentavam nenhum tipo de turma regular de ensino ou classe de Alfabetização de Adultos. Esses dados mostram que era mais provável que um indivíduo pertencente ao grupo de Cor ou Raça formado por pretos ou pardos tivesse acesso ao PBA que o indivíduo pertencente aos demais grupos.

Tabela 3.7 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Cor ou Raça - 2003-2011

Cor/Raça	Situação escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Branco	Não frequentavam escola	97,6	97,6	97,7	97,7	97,7	97,7	97,2	98,4
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,8	1,6
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Pretos e Pardos	Não frequentavam escola	96,0	96,6	96,3	96,5	97,2	97,2	96,8	98,1
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	4,0	3,4	3,7	3,5	2,8	2,8	3,2	1,9
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Amarelos, Indígenas e sem declaração de cor ou raça	Não frequentavam escola	95,0	97,9	94,3	97,1	99,6	97,3	98,6	98,6
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	5,0	2,1	5,7	2,9	0,4	2,7	1,4	1,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

3 Os dados para os analfabetos que frequentavam classe regular ou turma de Alfabetização de Adultos foram agregados por conta da baixa densidade amostral.

Tanto para o contingente branco quanto para os pretos e pardos, 2011 foi o ano com o maior número de analfabetos com 15 anos ou mais excluídos da escola, perfazendo um total

de 98,4% dos jovens, adultos e idosos analfabetos brancos e 98,1% dos pretos ou pardos. Para os demais grupos de cor ou raça o maior percentual de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola foi no ano de 2007 totalizando 99,6%.

A análise da distribuição dos analfabetos de 15 anos ou mais fora da escola com recorte por Cor ou Raça demonstrou que a maior parte deles era formada por pretos e pardos (Tabela 3.8). Logo, embora os pertencentes a esse grupo tivessem maior probabilidade de fazer parte do Programa Brasil Alfabetizado, eles formavam um contingente significativo de pessoas.

Tabela 3.8 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Cor ou Raça (em %) - 2003-2011

Cor ou Raça	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Branços	33,0	33,3	32,5	32,0	30,8	31,0	30,3	29,8
Pretos e Pardos	66,6	66,2	67,0	67,4	68,4	67,7	69,3	69,2
Amarelos, Indígenas e sem declaração de cor ou raça	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	1,2	0,4	1,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Dentre o grupo de analfabetos jovens, adultos e idosos que não frequentava nenhuma classe escolar, o número de pretos e pardos reduziu de 66,6% em 2003 para 66,2% em 2004, seguido de pequenos aumentos em 2005 (67%), 2006 (67,4%) e em 2007 (68,4%), nova redução em 2008 (67,7%) e um aumento em 2009 (69,3%). Em 2011, 69,2% dos analfabetos com 15 anos ou mais que não frequentavam escola eram pretos ou pardos.

Observa-se que o número de jovens, adultos e idosos analfabetos brancos fora da escola, em relação ao demais, reduziu de 2003, ano da criação do PBA, para 2011 (33% para 29,8%), ao passo que o número dos analfabetos com 15 anos ou mais pretos e pardos, em relação ao demais, aumentou de 66,6% em 2003 para 69,2% em 2011, resultado que demonstra a manutenção da desigualdade de oportunidade de educação entre esses grupos, sendo que as diferenças de cor ou raça no período, no que tange ao indicador, se ampliaram ao longo do período.

É importante salientar, ainda, que a taxa de analfabetismo entre os pretos e pardos é maior que a taxa de analfabetismo entre os brancos, o que torna essa discrepância ainda maior. De acordo com os dados da PNAD de 2011, por exemplo, entre os pretos e pardos a taxa de analfabetismo era equivalente a 11,8% enquanto entre os brancos era menos da metade, perfazendo 5,3%. Levando em conta esse peso relativo dentro da população analfabeta em geral para o ano de 2011, a situação dos pretos e pardos é cinco vezes pior que a dos brancos.

III.2.4 Sexo

Na análise por sexo, para todos os anos estudados, o percentual dos analfabetos jovens e adultos que não frequentavam escola foi bem alto, sendo um pouco maior entre os homens do que entre mulheres (Tabela 3.9). O percentual de analfabetos fora da escola em 2003 foi de 96,9% entre os homens e de 96,2% entre as mulheres. Em 2007 esse índice aumentou para 97,6% entre os homens e 97,2% entre as mulheres, ficando ainda maior em 2011, com percentual de 98,3% entre os homens e 98,1% entre as mulheres.

Tabela 3.9 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Sexo - 2003-2011

Sexo	Situação escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Masculino	Não frequentavam escola	96,9	97,4	97,2	97,2	97,6	97,7	97,0	98,3
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	3,1	2,6	2,8	2,8	2,4	2,3	3,0	1,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Feminino	Não frequentavam escola	96,2	96,4	96,4	96,6	97,2	97,1	96,9	98,1
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	3,8	3,6	3,6	3,4	2,8	2,9	3,1	1,9
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

3 Os dados para os analfabetos que frequentavam classe regular ou turma de Alfabetização de Adultos foram agregados por conta da baixa densidade amostral.

Para o período de 2003 a 2011, o sexo feminino foi o que apresentou os menores percentuais de analfabetos fora da escola, os quais eram muito elevados, a saber: 96,2% (2003), 96,4% (2004), 96,4% (2005), 96,6% (2006), 97,2% (2007), 97,1% (2008), 96,9% (2009) e 98,1% (2011) dos analfabetos do sexo feminino não frequentavam escola. Tanto para homens quanto para mulheres, 2011 foi o ano com o maior número de analfabetos com 15 anos ou mais excluídos da escola, perfazendo um total de 98,3% dos jovens, adultos e idosos analfabetos homens e 98,1% das mulheres analfabetas com 15 anos ou mais.

Tabela 3.10 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Sexo (em %) - 2003-2011

Sexo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Masculino	48,8	49,1	49,4	49,4	49,4	49,2	48,6	49,2
Feminino	51,2	50,9	50,6	50,6	50,6	50,8	51,4	50,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

Com relação ao sexo do grupo estudado (Tabela 3.10), observa-se que houve um equilíbrio entre o sexo masculino e feminino. Contudo, a maior parte dos jovens e adultos analfabetos que não frequentavam nenhuma classe escolar eram mulheres. O número de mulheres analfabetas com 15 anos ou mais fora da escola perfazia um total de 51,2% em 2003, índice que reduziu para 50,9% em 2004, e para 50,6% em 2005, ficando estável até 2007 e aumentando um pouco em 2008 (50,8%) e em 2009 (51,4%). Em 2011, 50,8% dos analfabetos com 15 anos ou mais que não frequentavam escola eram mulheres.

III.2.5 Área de localização de Domicílio

Quando avaliada a Área de localização de Domicílio para o período de 2003 a 2011, observa-se que o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola foi bastante significativo tanto para os residentes na zona urbana quanto para os habitantes da zona rural (Tabela 3.11), totalizando, em 2003, 96,5% entre os domiciliados na cidade e 96,6% entre os residentes nas zonas rurais. Em 2007, ano da reformulação do PBA, esses índices passaram para 97,4% na zona urbana e 97,3% na zona rural e em 2011 para 98,2% tanto para os residentes na zona urbana quanto na rural.

Tabela 3.11 - Percentual de analfabetos com 15 anos ou mais, segundo a classe que frequentavam, por Área de Localização do Domicílio - 2003-2011

Domicílio	Situação escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Urbana	Não frequentavam escola	96,5	97,0	97,1	97,1	97,4	97,2	97,2	98,2
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	3,5	3,0	2,9	2,9	2,6	2,8	2,8	1,8
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Rural	Não frequentavam escola	96,6	96,7	96,2	96,6	97,3	97,6	96,5	98,2
	Frequentavam classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos	3,4	3,3	3,8	3,4	2,7	2,4	3,5	1,8
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

3 Os dados para os analfabetos que frequentavam classe regular ou turma de Alfabetização de Adultos foram agregados por conta da baixa densidade amostral.

Para os anos de 2003, 2007 e 2009, a zona urbana foi a que apresentou os menores percentuais de analfabetos fora da escola, contudo, estes ainda eram bem elevados, a saber: 96,5% (2003), 97,4% (2007) e 97,2% (2009). Nos demais anos, a zona rural que apresentou os menores índices, totalizando 96,7% (2004), 96,2% (2005), 96,6% (2006) e 97,6% (2008). Em 2011, conforme afirmado anteriormente, o índice foi igual para ambas as áreas de domicílio, onde 98,2% dos analfabetos jovens, adultos e idosos nelas residente não frequentavam nenhuma classe escolar. O ano de 2011 também foi o ano com maior índice de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola em ambas as áreas.

Por fim, a análise da distribuição dos analfabetos por Condição de Domicílio trouxe a informação de que a grande maioria dos analfabetos com 15 anos ou mais que não frequentavam nenhuma classe de ensino estava domiciliada na zona urbana (Tabela 3.12). Enquanto em 2003, 65,2% dos analfabetos com 15 anos ou mais habitavam domicílios urbanos, em 2007 esse índice passou para 63,3%, totalizando 65,1% em 2011. Dentro do grupo avaliado, os habitantes de domicílio rural perfizeram um total de 34,8% em 2003. chegando a 36,7% em 2007 e reduzindo para 34,9% em 2011.

Tabela 3.12 - Distribuição das pessoas analfabetas com 15 anos ou mais que não frequentavam escola, por Área de Localização do Domicílio (em %) - 2003-2011

Domicílio	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Urbano	65,2	63,7	63,5	63,2	63,3	63,3	64,1	65,1
Rural	34,8	36,3	36,5	36,8	36,7	36,7	35,9	34,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD, microdados (2003-2011).

Programação dos dados e tabulação da autora.

Notas: 1 No ano de 2010, por se tratar de um ano censitário, a PNAD não foi realizada.

2 Até 2003, a pesquisa não cobria área rural de seis Unidades da Federação na região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá).

No entanto, para avaliar esses dados é importante considerar as diferenças de taxa de analfabetismo entre a população residente na zona urbana e na rural. Enquanto nas zonas rurais a taxa de analfabetismo em 2011 era de 21,2%, esse número era de 6,5% nas zonas urbanas para o mesmo ano. Considerando esse peso relativo dentro da população analfabeta, observa-se que o problema da não frequência escolar é quase duas vezes maior nas regiões rurais que nas cidades.

Conclusão

Os dados apresentados neste capítulo mostram, antes de tudo, que a efetividade do Programa Brasil Alfabetizado é bastante questionável, tendo em vista os altíssimos índices de analfabetos com 15 anos ou mais fora das classes regulares de ensino fundamental ou das turmas de Alfabetização de Adultos. Observou-se que o Programa, embora fosse voltado exclusivamente para a Alfabetização de Adultos, e priorizasse os indivíduos excluídos das classes regulares de ensino, conseguiu um alcance menor que 16% entre os mais jovens e menor que 5% entre os analfabetos com 25 anos ou mais.

Diante desse contexto, e visando dar subsídio a uma possível reformulação da principal política do Governo Federal voltada para a Alfabetização de Adultos, foi traçado o perfil do grupo das pessoas com 15 anos ou mais que declararam não saber ler e escrever nem frequentar nenhuma classe regular de ensino fundamental ou de Alfabetização de Adultos.

Conforme visto, a região brasileira que possuía o maior número de analfabetos jovens, adultos e idosos fora da escola era o Nordeste. Em 2011 esse índice era equivalente a 52,6%. A grande maioria dos analfabetos excluídos da escola se encontrava na faixa etária de 40 a 64 anos, índice que em 2011 era igual a 45,1%. Os dados deixaram claro que a eficiência no

combate ao analfabetismo era muito mais concreta entre os mais jovens e adultos na faixa de 15 a 39 anos do que entre os adultos e idosos com 40 anos ou mais.

A maior parte dos analfabetos com 15 anos ou mais era formada por pretos e pardos, cujo índice em 2011 era de 69,2%, número que se tornava muito mais significativo ao considerar o peso da taxa de analfabetismo dentro da população de pretos e pardos em comparação à taxa entre os brancos. Tais dados mostram a permanência da disparidade de acesso à educação entre esses dois grupos de Cor ou Raça.

A maioria dos jovens, adultos e idosos analfabetos que não frequentavam nenhuma classe escolar era do sexo feminino, cujo índice foi de 50,8% em 2011. Com relação à Condição de Domicílio, embora os dados brutos tenham demonstrado um contingente maior nas zonas urbanas (65,1% em 2011), ao levar em consideração as diferenças de taxa de analfabetismo entre campo e cidade, conclui-se que o número relativo de analfabetos fora da escola é muito maior nas regiões rurais que nas cidades.

Observa-se que deixamos de lado aqui a avaliação de questões importantes como a parcela dos indivíduos com acesso ao programa que são efetivamente alfabetizados, quais deram continuidade aos estudos ou, ainda, qual o efeito do programa na melhoria das condições de vida dos beneficiários. Entendemos, contudo, que havendo um esforço do governo para o alcance de uma maior parcela dessa população analfabeta já daria condições para uma redução dos altos índices de analfabetismo presentes até hoje no Brasil.

CONCLUSÃO

O cenário de políticas públicas voltadas para a Educação de Jovens e Adultos no Brasil não foi marcado por um histórico de êxito. Os programas lançados, especialmente após a década de 40, além de apresentarem uma temporalidade curta, não trouxeram resultados significativos e a desigualdade nas condições de oferta de ensino acabou permanecendo no país, assim como as altas taxas de analfabetismo.

Com o Programa Brasil Alfabetizado, principal política de combate ao analfabetismo desde 2003, não tem sido diferente. O Programa, que desde sua criação vem abarcando milhões de recursos do Governo Federal, trouxe resultados insignificantes diante da realidade brasileira a respeito do analfabetismo.

Embora os números oficiais já demonstrassem o baixo alcance do PBA com relação às suas metas, a análise dos indicadores sociais mostra um cenário ainda mais alarmante. Ao passo que os recursos utilizados pelo Programa, através das ações de concessão de bolsa ao alfabetizador e apoio à capacitação desses alfabetizadores, aumentou de aproximadamente R\$ 100 milhões em 2003 para mais de R\$ 132 milhões em 2007, o percentual de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola aumentou de 96,5% para 97,4%. Em 2011, os recursos destinados somente para a concessão de bolsas aos alfabetizadores totalizaram mais de R\$ 339 milhões e o percentual de analfabetos fora da escola aumentou mais ainda chegando a 98,2%.

Só a permanência de taxas tão significativas de jovens, adultos e idosos analfabetos excluídos de turmas de Alfabetização de Adultos já seria motivo para uma discussão sobre até que ponto não haveria certa perversidade na manutenção de uma política voltada especificamente para o combate ao analfabetismo com alcances tão inexpressivos. Os resultados mostram um aumento desse percentual de exclusão mesmo com a ampliação considerável de recursos destinados à política, o que torna a efetividade do Programa bastante questionável.

A análise das características do grupo de analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola também traz à tona motivos para discutir se o público alvo definido pelo PBA foi efetivamente atingido. Enquanto o Programa previa atendimento prioritário ao Nordeste, tal senso de prioridade não se manifestou nos números apresentados, já que a maior parte dos analfabetos fora da escola residiam justamente no Nordeste brasileiro.

O programa previa, ainda que todas as pessoas com 15 anos ou mais que não tiveram acesso à escolarização na idade apropriada, tinham direito a ingressar no Programa. A análise por faixa etária mostra, contudo, que o peso dos analfabetos sem acesso a turmas de Alfabetização de Adultos com 40 anos ou mais foi bem mais significativo que o peso dos jovens entre 15 e 24 anos, de onde se conclui que o programa atingiu mais a parcela jovem da população analfabeta.

Embora o programa não tratasse especificamente sobre o tema da desigualdade de acesso à educação entre os grupos de Cor ou Raça, a existência de um contingente maior de analfabetos entre a população de pretos e pardos traz a ideia de que esse grupo deveria ter sido mais beneficiado. No entanto, os resultados indicam a permanência dessa disparidade ao demonstrar que a grande maioria dos analfabetos com 15 anos ou mais fora da escola eram pretos e pardos.

Na avaliação por sexo, os números se mostraram semelhantes para homens e mulheres, sendo o índice um pouco mais significativo para o sexo feminino. A avaliação por Condição de Domicílio também demonstrou a permanência de um problema maior entre os habitantes da zona rural em detrimento dos residentes nas cidades.

Concluiu-se, portanto, que o Programa Brasil Alfabetizado, a luz dos indicadores sociais, não trouxe resultados efetivos para a redução das taxas de analfabetismo no Brasil, tampouco para a diminuição das desigualdades entre os diversos grupos historicamente excluídos do acesso à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**. Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**. Informação e documentação: apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002.

BITTAR, M.; FERREIRA JR., A. **Pluralidade linguística, escola de bê-a-bá e teatro jesuítico no Brasil do século XVI**. Campinas: Educação Social. Abr 2004, vol. 25, nº 86, p.171-195.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 416-419.

BRASIL. **Brasil alfabetizado: experiências de avaliação dos parceiros**. TELES, J.L.; CARNEIRO, M. C. M (Org.). Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006a. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação, nº 5, v.22).

_____. **Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea 1996-2004**. PAIVA, J. ; MACHADO, M. M. ; IRELAND, T. (Org.). Brasília: SECAD/MEC - UNESCO, 2007a. (Coleção Educação para Todos, v. 1).

_____. **Decreto nº 6.093**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6093.htm>

Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2004 - ano base 2003**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2004. Disponível em:

<http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2005 - ano base 2004**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2005. Ministério da Educação. p. 337-340.

Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>.

Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2006 - ano base 2005.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2006b. Ministério da Educação. Caderno 6. p.19-25. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2007 - ano base 2006.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007c. Ministério da Educação. Caderno 6. p.19-27. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2008 - ano base 2007.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. Ministério da Educação. Caderno 6. p.19-26. Disponível em:
<http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad06_MEC.pdf>
Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação – exercício 2011 - ano base 2010.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a. 2 v. Conteúdo parcial: volume 1, parte 1. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação – exercício 2011 - ano base 2010.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b. Ministério da Educação. p. 37-42. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação – exercício 2012 - ano base 2011.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012a. 2 v. Conteúdo parcial: volume 1, parte 1. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Plano plurianual 2008-2011: relatório de avaliação – exercício 2012 - ano base 2011.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012b. Ministério da Educação. p. 61-71. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>. Acesso em: jan 2013.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br.htm>> Acesso em: dez 2012.

_____. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/normastabular.pdf>> Acesso em: 26 mar 2013.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**, 2003 a 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: fev 2013.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese de Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em jan 2013.

BRASIL. MEC. **Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado: Elementos para a Formação de Coordenadores de Turmas e de Alfabetizadores**. Brasília, abril de 2011a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17457&Itemid=817>. Acesso em: 09 jul 2012.

_____. **Programa Brasil Alfabetizado: Orientações sobre o Programa Brasil Alfabetizado**. Jul 2011b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17457&Itemid=817>. Acesso em jan 2013.

_____. **Relatório de Gestão: Exercício 2008**. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942&Itemid=1166>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Relatório de Gestão: Exercício 2009**. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942&Itemid=1166>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Relatório de Gestão: Exercício 2010**. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília: MEC, 2011c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14942&Itemid=1166>. Acesso em: jan 2013.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 32**, de 1º de julho de 2011b. ANEXO IV

Manual Operacional do Programa Brasil Alfabetizado

Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17457&Itemid=817>. Acesso em: 25 jan 2013.

BRASIL. TCU. **Monitoramento – Natureza Operacional - Programa Brasil Alfabetizado**. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo 006.555/2006-2 -. Jun de 2006.

CARDONA, F. **PBA? Programa Brasil Alfabetizado**. Fev 2010.

Disponível em:<http://www.webartigos.com/artigos/pba-programa-brasil-alfabetizado/34649/>

Acesso em: 25 jan 2013.

CUNHA, C. M. da. Introdução – discutindo conceitos básicos. In: SEED-MEC: **Salto para o futuro – Educação de jovens e adultos**. Brasília, 1999.

DI PIERRO, M. C.; JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. **Visões da educação de jovens e adultos no Brasil**. Cad. CEDES, Nov 2001, vol. 21, nº. 55, p.58-77. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 31 jul 2012.

DI PIERRO, M.C.; CHILANTE, E.F.N.; GIL, J. **Políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos na Argentina, Brasil e Chile: um exercício de análise e comparação**. São Paulo, Brasil. Dez 2008. Disponível em: <www.saece.org.ar/docs/congreso3/Dipierro.doc>. Acesso em: 31 jul 2012.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. **Escolarização de jovens e adultos**. Revista Brasileira de Educação. Ago 2000, nº 14, p.108-130. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> . Acesso em: 12 ago 2012.

HAMZE, Amelia. **Escola Nova e o movimento de renovação do ensino**. Canal do Educador. 2005. Disponível em: <<http://educador.brasilecola.com/gestao-educacional/escola-nova.htm>>. Acesso em: 10 abr 2013

MEC/SECAD. **Programa Brasil Alfabetizado**. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17457&Itemid=817>. Acesso em: 25 jan 2013

MORTATTI, M. R. L. **Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados**. Revista Brasileira de Educação. Ago 2010, vol. 15, nº 44, p.329-341. Disponível em : <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 08 ago 2012.

PASSOS, J. C. dos. **A educação de jovens e adultos e a promoção da igualdade racial no Brasil**. Revista Educação e diversidade, 2008. Disponível em:
<www.ufpe.br/cead/estudosepesquisa/textos/joana_celia2.pdf> Acesso em: 31 jul 2012.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças. Cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, V. M. R. **Tempos de Capanema**. 1 ed. São Paulo: Edusp, 1984. Disponível em:
<<http://www.schwartzman.org.br/simon/capanema/introduc.htm>> Acesso em: 07 ago 2012.

SECO A. P. ; AMARAL. T. C. I. **Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira. Campinas: UNICAMP**, 2006. 11p. Disponível em:
<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/periodo_pombalino_intro.html>
Acesso em: 25 jan 2013.